Curs universitar

Anton Trăilescu

Drept administrativ

Ediția 4

III 302.507

Editura C.H. Beck

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU" IAŞI
III 302.507

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CURS UNIVERSITAR

Drept administrativ

Ediția 4

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TRĂILESCU, ANTON

Anton Trăilescu a absolvit Facultatea de Drept economic-administrativ din Sibiu în anul 1986. În anul 1998 a obținut titlul de doctor în drept, specializarea „drept administrativ", la Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca. Este profesor universitar la Facultatea de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara, unde predă disciplina Drept administrativ, referent științific în comisii de doctorat din cadrul Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca și Universității din București.

A publicat numeroase studii și articole juridice în prestigioase reviste de specialitate. De asemenea, este autor și coautor al mai multor lucrări în domeniul dreptului administrativ și al dreptului funciar, printre care amintim: Curs de drept administrativ (Ed. Presa Universitară Română, Timișoara, 2000), Manual de drept funciar și publicitate imobiliară (Ed. All Beck, București, 2001), Actele administrației publice locale (Ed. All Beck, București, 2002).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anton Trăilescu

564949

Drept administrativ

Ediția 4

La elaborarea lucrării a fost avută în vedere legislația actualizată
până la data de 1 martie 2010

474236
B.C.U. IASI

ALE

Editura C.H. Beck
București 2010

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenţia că, potrivit art. 14 şi 140 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de legea menţionată, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare sau cu amendă. Prin *reproducere*, conform legii, se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace şi sub orice formă.

Nu vă faceţi părtaşi la distrugerea cărţii!

Editura C.H. Beck este acreditată CNCSIS – Consiliul Naţional al Cercetării Ştiinţifice din Învăţământul Superior

Drept administrativ
Anton Trăilescu

Copyright © 2010 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuţie în străinătate aparţin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
TRĂILESCU, ANTON
Drept administrativ / Anton Trăilescu. - Ed. a 4-a, rev. –
Bucureşti : Editura C.H. Beck, 2010
Index
ISBN 978-973-115-721-4

342.9(498)(075.8)
35(498)(075.8)

Editura C.H. Beck Str. Serg. Nuţu Ion nr. 2, sector 5, Bucureşti
Tel.: 021. 410.08.47; 021. 410.08.09;
021. 410.08.73; 021. 410.08.46
Fax: 021. 410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Raluca Antone
Tehnoredactor: Corina Voicu

2. FEB. 2011

Cuvânt-înainte

Această nouă ediție a lucrării de față este consecința evoluției continue și rapide a dreptului administrativ român care se află într-o permanentă metamorfoză, în încercarea sa de a se adapta la relațiile sociale din sfera activității executive și de a se compatibiliza cu regulile dreptului comunitar. Urmărind aceste realități sociale și juridice, prezenta ediție a cursului de drept administrativ reprezintă o actualizare și o completare a ediției precedente, pe baza noilor apariții normative, jurisprudențiale și doctrinare și a raportării acestora la dreptul comunitar și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Pornind de la aceste premise, noua ediție se caracterizează printr-un conținut consistent de informație și propuneri de soluții legislative și jurisprudențiale reformatoare, rezultate în urma analizei și reflecției autorului, care a încercat, pe de-o parte, să deceleze modalități de infuzie a unor reguli comunitare în anumite materii ale dreptul intern, iar, pe de altă parte, să semnaleze necesitatea găsirii cât mai rapide a unor metode și soluții noi, moderne, suple și eficiente, atât în procesul decizional administrativ, cât și în sfera controlului judecătoresc al activității administrației publice. Dintre materiile în care au fost aduse completări și actualizări pe baza surselor de documentare indicate și în acord cu obiectivele propuse, menționăm: organizarea și funcționarea administrației publice, funcția și funcționarii publici, actele administrative, contenciosul administrativ, suspendarea judecătorească a actelor administrative, excepția de nelegalitate, contractele administrative, răspunderea contravențională și răspunderea administrativ-patrimonială.

Nu excludem faptul ca unele dintre opiniile autorului să fie susceptibile și de alte interpretări, însă credem că, prin argumentația lor, pot face față criticii, fără a avea pretenția invincibilității lor. De altfel, trebuie să acceptăm că și (sau mai ales) în știință este valabil adagiul „de omnibus dubitandum est".

În concluzie, considerăm că și această ediție, prin multele abordări novatoare și idei originale ale autorului, unele obținute doar prin activarea unor cunoștințe latente, are atuurile necesare pentru a trezi interesul tinerilor discipoli, dar și al specialiștilor înveterați.

Autorul

BCU IAȘI

AVERTISMENT!

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Cuvânt-înainte ..... **V**

Abrevieri ..... **XIII**

Introducere privind dreptul administrativ şi administraţia publică **1**
Secţiunea 1. Noţiunea de administraţie publică 1
Secţiunea a 2-a. Noţiunea, obiectul de reglementare şi izvoarele dreptului administrativ 3
Secţiunea a 3-a. Raporturile juridice administrative 5
Secţiunea a 4-a. Relaţiile dreptului administrativ cu dreptul constituţional şi cu ştiinţa administraţiei 8
Secţiunea a 5-a. Principiile generale ale dreptului administrativ 9

Partea I. Aspecte legate de organizarea şi funcţionarea administraţiei publice **11**

Capitolul I. Administraţia publică centrală **13**
Secţiunea 1. Guvernul 13
§1. Constituirea Guvernului şi funcţiile sale 13
§2. Condiţii pentru a fi membru al Guvernului 14
§3. Încetarea funcţiei de membru al Guvernului 16
§4. Încetarea mandatului Guvernului 18
§5. Atribuţiile Guvernului 18
§6. Funcţionarea Guvernului 20
§7. Actele Guvernului 20
§8. Prim-ministrul 25
§9. Organizarea aparatului de lucru al Guvernului 26
§10. Răspunderea Guvernului 27
Secţiunea a 2-a. Ministerele şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale 30
§1. Organizarea şi funcţionarea ministerelor şi a celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale 30
§2. Conducerea ministerelor şi a celorlalte autorităţi publice de specialitate din cadrul administraţiei publice centrale 32

Capitolul II. Administraţia publică locală **35**
Secţiunea 1. Consideraţii generale 35
Secţiunea a 2-a. Principiile administraţiei publice locale 35
Secţiunea a 3-a. Consiliile locale 42
§1. Componenţă şi constituire 42

§2. Suspendarea şi încetarea mandatului de consilier ... 45
§3. Dizolvarea consiliului local ... 48
§4. Competenţa consiliilor locale ... 49
§5. Funcţionarea consiliilor locale ... 52
§6. Actele consiliilor locale ... 53
§7. Secretarul unităţii administrativ-teritoriale ... 55
Secţiunea a 4-a. Primarul şi viceprimarul ... 56
§1. Consideraţii generale privind alegerea primarului ... 56
§2. Suspendarea şi încetarea mandatului primarului ... 57
§3. Atribuţiile primarului ... 61
§4. Actele primarului ... 62
§5. Viceprimarul ... 63
Secţiunea a 5-a. Consiliul judeţean ... 65
§1. Constituirea şi dizolvarea consiliului judeţean ... 65
§2. Funcţionarea consiliului judeţean ... 66
§3. Preşedintele şi vicepreşedinţii consiliului judeţean ... 68
Secţiunea a 6-a. Instituţia prefectului ... 71
§1. Despre natura juridică a instituţiei prefectului şi despre statutul prefectului ... 71
§2. Atribuţiile prefectului şi subprefectului ... 72
§3. Actele prefectului ... 76
§4. Aparatul de specialitate al instituţiei prefectului ... 76

Capitolul III. Cadrul instituţional special al dezvoltării regionale şi locale ... 79
Secţiunea 1. Dezvoltarea regională în România ... 79
§1. Noţiune şi obiective ... 79
§2. Organele de conducere ale regiunilor de dezvoltare ... 80
Secţiunea a 2-a. Fondul Român de Dezvoltare Socială ... 85
§1. Noţiunea şi scopul Fondului Român de Dezvoltare Socială ... 85
§2. Organizarea şi funcţionarea Fondului Român de Dezvoltare Socială ... 88
§3. Contractul de grant ... 90

Capitolul IV. Domeniul public şi domeniul privat ... 93
Secţiunea 1. Definiţie, delimitare, particularităţi ... 93
Secţiunea a 2-a. Regimul juridic al domeniului public ... 97

Capitolul V. Serviciul public ... 102
Secţiunea 1. Noţiunea şi clasificarea serviciilor publice ... 102
Secţiunea a 2-a. Formele de organizare a serviciilor publice ... 104
Secţiunea a 3-a. Regimul juridic al serviciilor publice ... 105
Secţiunea a 4-a. Serviciile publice comunitare ... 107
§1. Aspecte generale ... 107
§2. Serviciile publice comunitare de evidenţă a persoanelor ... 108
§3. Serviciile publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor, regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor ... 110
§4. Serviciile publice comunitare pentru situaţii de urgenţă ... 112

§5. Serviciile publice comunitare pentru cadastru şi agricultură 113
Secţiunea a 5-a. Regiile autonome 114

Capitolul VI. Funcţia şi funcţionarii publici 116
Secţiunea 1. Noţiune, principii şi condiţii de ocupare a funcţiilor publice 116
Secţiunea a 2-a. Clasificarea funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici 120
Secţiunea a 3-a. Modalităţi juridice de ocupare a funcţiilor publice 122
Secţiunea a 4-a. Organizarea şi desfăşurarea concursurilor pentru recrutarea şi promovarea funcţionarilor publici 124
§1. Competenţa organizării concursului 124
§2. Condiţii speciale de participare la concursul pentru ocuparea funcţiilor publice 125
§3. Organizarea şi atribuţiile comisiilor de concurs şi a comisiilor de soluţionare a contestaţiilor 126
§4. Procedura de desfăşurare a concursului 127
§5. Contestarea rezultatelor concursului 129
§6. Numirea în funcţii publice a candidaţilor declaraţi admişi 130
Secţiunea a 5-a. Funcţionarii publici debutanţi 131
§1. Organizarea perioadei de stagiu 131
§2. Evaluarea activităţii funcţionarului public debutant 133
§3. Drepturile şi îndatoririle specifice ale funcţionarilor publici debutanţi 135
Secţiunea a 6-a. Evaluarea performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici definitivi 136
§1. Obiectivele şi componentele evaluării performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici definitivi 136
§2. Procedura de evaluare a performanţelor profesionale individuale 137
§3. Efectele evaluării performanţelor profesionale ale funcţionarilor publici asupra carierei acestora (Promovarea şi avansarea funcţionarilor publici) 140
Secţiunea a 7-a. Drepturile şi obligaţiile funcţionarilor publici 143
Secţiunea a 8-a. Modificarea şi suspendarea raportului juridic de serviciu 150
§1. Noţiunea raportului juridic de serviciu 150
§2. Modificarea raportului de serviciu 151
§3. Suspendarea raportului de serviciu 157
Secţiunea a 9-a. Încetarea raportului juridic de serviciu 160
Secţiunea a 10-a. Răspunderea juridică a funcţionarilor publici 167
§1. Răspunderea disciplinară 167
§2. Răspunderea contravenţională a funcţionarilor publici 177
§3. Răspunderea civilă a funcţionarilor publici 178
§4. Răspunderea penală a funcţionarilor publici 179
Secţiunea a 11-a. Autorităţile administrative cu competenţe în domeniul funcţiei şi funcţionarilor publici 180
§1. Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici 180
§2. Comisiile de disciplină 182

Partea a II-a. Actele administrației publice și controlul acestora 187

Capitolul I. Aspecte generale privind actele administrației publice 189
Secțiunea 1. Noțiunea de act administrativ 189
Secțiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrației publice 190

Capitolul II. Actele administrative de autoritate 191
Secțiunea 1. Definiție și trăsături caracteristice 191
Secțiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrative de autoritate 193
Secțiunea a 3-a. Condițiile de valabilitate ale actelor administrative de autoritate 194
Secțiunea a 4-a. Efectele juridice ale actelor administrative de autoritate 207
§1. Momentul de la care actele administrative de autoritate produc efecte juridice 207
§2. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative de autoritate 208

Capitolul III. Actele administrative de gestiune 217
Secțiunea 1. Noțiune, clasificare, trăsături 217
Secțiunea a 2-a. Contractele administrative 218
§1. Trăsături specifice, clasificare și definiție 218
§2. Procedura încheierii contractelor administrative și condițiile de valabilitate ale acestora 220
§3. Efectele contractelor administrative 222
§4. Încetarea efectelor contractelor administrative 223

Capitolul IV. Examen special asupra unor contracte administrative 226
Secțiunea 1. Contractul de concesiune de bunuri publice 226
§1. Noțiunea și trăsăturile contractelor de concesiune 226
§2. Obiectul contractului de concesiune 227
§3. Părțile contractului de concesiune 228
§4. Condiții procedurale prealabile încheierii contractului de concesiune 230
§5. Încheierea propriu-zisă a contractului de concesiune 236
§6. Efectele contractului de concesiune 237
§ 7. Încetarea contractului de concesiune 239
Secțiunea a 2-a. Contractul de achiziții publice 242
§1. Noțiunea, clasificarea și trăsăturile contractului de achiziție publică 242
§2. Părțile contractului de achiziție publică 244
§3. Obiectul contractului de achiziție publică 247
§4. Procedura atribuirii contractului de achiziție publică 250
§5. Încheierea contractului de achiziție publică 259
§6. Efectele contractului de achiziții publice 259
§7. Modificarea și încetarea contractului de achiziție publică 263
§8. Procedura administrativ-jurisdicțională de soluționare a contestațiilor în materia achizițiilor publice 265
§9. Procedura exclusiv judecătorească de soluționare a litigiilor în materia achizițiilor publice 272

Capitolul V. Examen special asupra actelor administrației publice în domeniile amenajării teritoriului și urbanismului 278
Secțiunea 1. Aspecte generale privind amenajarea teritoriului și urbanismul 278
Secțiunea a 2-a. Documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism 280
§1. Noțiunea, clasificarea și conținutul documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism 280
§2. Elaborarea, avizarea și aprobarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism 284
§3. Autoritățile administrației publice cu rol coordonator în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului 288
Secțiunea a 3-a. Autorizarea construcțiilor 289
§1. Aspecte generale 289
§2. Procedura autorizării construcțiilor 292
§3. Autorizația de construire 300
§4. Scoaterea din circuitul agricol și silvic a terenurilor destinate construirii și condițiile în care aceasta poate avea loc 306
§5. Contractul de concesiune a terenurilor destinate construcțiilor 309
§6. Obligațiile beneficiarilor, proiectanților și executanților lucrărilor de construire 312
Secțiunea a 4-a. Actele administrative de sancționare contravențională în domeniul construcțiilor 315

Capitolul VI. Controlul actelor administrative 324
Secțiunea 1. Controlul administrativ 324
Secțiunea a 2-a. Contenciosul administrativ 327
§1. Noțiunea și istoricul instituției contenciosului administrativ în România 327
§2. Trăsăturile și clasificarea contenciosului administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 329
§3. Condițiile de admisibilitate a acțiunii directe în contenciosul administrativ 331
§4. Procedura contenciosului administrativ 354
§5. Executarea hotărârilor instanțelor de contencios-administrativ 366
Secțiunea a 3-a. Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative de autoritate (Excepția de nelegalitate) 369

Partea a III-a. Răspunderea administrativă 375

Capitolul I. Răspunderea contravențională 377
Secțiunea 1. Noțiunea răspunderii contravenționale și noțiunea de contravenție 377
Secțiunea a 2-a. Competența autorităților publice în materia reglementării și sancționării contravențiilor 378
Secțiunea a 3-a. Sancțiunile contravenționale 380

Secţiunea a 4-a. Subiectele răspunderii contravenţionale şi cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei 383
Secţiunea a 5-a. Procedura constatării contravenţiei 384
Secţiunea a 6-a. Procedura aplicării sancţiunilor contravenţionale 386
§1. Procedura administrativă 386
§2. Procedura judecătorească 389
Secţiunea a 7-a. Căile de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii contravenţionale 390
Secţiunea a 8-a. Executarea sancţiunilor contravenţionale 392
Secţiunea a 9-a. Cauzele care înlătură răspunderea contravenţională 395

Capitolul II. Răspunderea administrativă patrimonială 399
Secţiunea 1. Natura juridică a răspunderii administrative patrimoniale 399
Secţiunea a 2-a. Părţile în litigiile privind răspunderea administrativă patrimonială 401
Secţiunea a 3-a. Condiţiile răspunderii administrative patrimoniale 406

Index 415

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

alin.	–	alineatul
art.	–	articolul
C.civ.	–	Codul civil
C.C.	–	Curtea Constituțională
C.fisc.	–	Codul fiscal
C.muncii	–	Codul muncii
C.pen.	–	Codul penal
C.proc.civ.	–	Codul de procedură civilă
C.proc.fisc.	–	Codul de procedură fiscală
C.proc.pen.	–	Codul de procedură penală
ed.	–	ediția
Ed.	–	editura
H.G.	–	Hotărârea Guvernului
lit.	–	litera
M.Of.	–	Monitorul Oficial al României
s.n.	–	sublinierea noastră
secț.	–	secția
op. cit.	–	opera citată
O.G.	–	Ordonanța Guvernului
O.U.G.	–	Ordonanța de urgență a Guvernului
p.	–	pagina
parag.	–	paragraful

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Introducere privind dreptul administrativ şi administraţia publică

Secţiunea 1. Noţiunea de administraţie publică

Normele dreptului administrativ reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea şi activitatea administraţiei publice.

Prin administraţia publică se realizează funcţia executivă a statului, întrucât ea are ca sarcină organizarea executării şi executarea în concret a legilor. Administraţia publică cuprinde organele administraţiei publice centrale şi serviciile lor descentralizate, precum şi organele administraţiei publice locale. Toate aceste autorităţi publice îşi desfăşoară activitatea sub conducerea generală a Guvernului, care este şeful puterii executive[1].

Noţiunea de administraţie publică are un dublu sens:

În sens formal, structural sau organic, prin administraţie publică înţelegem ansamblul autorităţilor şi instituţiilor publice care realizează, pe baza şi în vederea executării legii, o activitate cu un anumit specific.

În sens material, prin administraţie publică înţelegem activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legilor de către autorităţile care compun acest sistem, în vederea satisfacerii intereselor generale, scop în care adoptă acte juridice, organizează şi asigură buna funcţionare a serviciilor publice şi execută anumite prestaţii către populaţie.

Administraţia publică concepută ca sistem de organe ale statului este alcătuită din: Preşedintele României, Guvern, ministere şi celelalte organe ale administraţiei publice centrale de specialitate, serviciile lor descentralizate în judeţe şi autorităţile administraţiei publice locale.

Administraţia publică concepută ca activitate are două componente[2]:

a) o componentă executiv-dispozitivă, prin care administraţia publică organizează executarea şi execută în concret legile, adoptând, în acest scop, acte administrative de autoritate;

b) o componentă de prestare de servicii publice, prin care administraţia publică înfiinţează, organizează şi ia toate măsurile pentru asigurarea bunei funcţionări a serviciilor publice. În acest scop administraţia publică încheie diverse acte juridice bilaterale sau multilaterale, săvârşeşte diferite fapte materiale şi execută anumite operaţiuni tehnico-materiale.

---

[1] Întrucât şi Preşedintele României are atribuţii de natură administrativă, în doctrină s-a arătat că, în realitate, este vorba despre un executiv bicefal, fără a exista însă raporturi de subordonare între Preşedinte şi Guvern. A se vedea *R.N. Petrescu,* Drept administrativ, Ed. Hamangiu, 2009, p. 61.

[2] A se vedea, în acest sens, *Al. Negoiţă*, Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1992, p. 6.

În concluzie, *administraţia publică îşi desfăşoară activitatea prin acte administrative, fapte materiale juridice şi operaţiuni tehnico-materiale.*

Actele administrative sunt manifestări de voinţă ale administraţiei publice în scopul de a produce efecte juridice în sfera activităţii executive a statului şi pentru realizarea acestei activităţi[1].

Faptele materiale juridice constau în transformări în lumea materială şi produc prin acestea efecte juridice, independent de existenţa unei manifestări de voinţă în acest scop. Astfel, edificarea unei construcţii pe un teren aparţinând domeniului public dă naştere unui drept de proprietate publică asupra acelei construcţii. De asemenea, executarea unui act administrativ ilegal poate genera dreptul la despăgubiri al particularului prejudiciat de către administraţia publică. Un alt exemplu îl poate constitui neînregistrarea unei persoane în listele electorale, care lezează dreptul de a alege al acelei persoane[2].

Faptele materiale juridice includ atât acţiunile omeneşti, de exemplu, contravenţiile, cât şi evenimentele naturale (naşterea, moartea, inundaţiile, cutremurele, trăsnetul etc.), care dau naştere unor raporturi juridice între administraţia publică şi particulari. Astfel, calamităţile naturale pot da naştere unor raporturi juridice de asigurare între particularul asigurat şi administraţia publică asigurătoare. Naşterea unui copil dă dreptul acestuia la alocaţia de stat, iar moartea unei persoane fără susţinători legali creează obligaţia municipalităţii de a asigura serviciile funerare, inclusiv înhumarea persoanei decedate.

Operaţiunile tehnico-materiale reprezintă anumite activităţi pe care le realizează autorităţile administraţiei publice în vederea realizării sarcinilor lor şi nu produc, prin ele însele, efecte juridice[3] (lucrări de multiplicare şi secretariat, întocmirea de referate, predarea lecţiilor de către cadrele didactice, efectuarea de tratamente medicale etc.). Prin intermediul acestor activităţi, administraţia publică pregăteşte elaborarea actelor administrative de autoritate, asigură punerea lor în aplicare şi realizează diverse servicii publice. Totuşi, susţinem şi noi, unele operaţiuni tehnico-administrative pot produce anumite efecte juridice[4]. Astfel, anunţul de atribuire[5] a unui con-

---

[1] Avem în vedere la definirea actelor administrative nu numai actele de autoritate, ci şi actele de gestiune.

[2] Pentru detalii, a se vedea: *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 11-17; *I. Iovănaş*, Drept administrativ, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 86-88.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 8.

[4] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 12-19. Acest autor include operaţiunile şi faptele materiale juridice în aceeaşi categorie a formelor de activitate a administraţiei publice, clasificându-le apoi în operaţiuni (fapte) care produc efecte juridice şi operaţiuni (fapte) care nu produc asemenea efecte.

[5] Această operaţiune tehnică este reglementată de art. 56-57 din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii (M.Of nr. 418 din 15 mai 2006). În plus, aceeaşi ordonanţă de urgenţă face referire, în art. 255 alin. (3), că prin act al autorităţii contractante se înţelege orice act administrativ şi orice altă operaţiune administrativă care produce sau poate produce efecte juridice.

tract de achiziție publică creează obligația autorității publice emitente a anunțului de a încheia contractul cu ofertantul câștigător al procedurii de atribuire a contractului.

Secțiunea a 2-a. Noțiunea, obiectul de reglementare și izvoarele dreptului administrativ

Dreptul administrativ este acea ramură a dreptului care cuprinde ansamblul normelor juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea și activitatea administrației publice pe baza și în executarea legii[1].

În funcție de specificul raporturilor sociale pe care le reglementează, normele dreptului administrativ au fost clasificate în doctrină astfel[2]:

a) norme care au ca obiect raporturile dintre autoritățile administrației publice, pe de o parte, și dintre acestea și persoanele fizice și juridice, pe de altă parte;

b) norme referitoare la Statutul funcționarului public;

c) norme care reglementează răspunderea patrimonială a autorităților administrației publice, precum și răspunderea administrativă (contravențională) a persoanelor fizice și juridice;

e) norme care reglementează instituția contenciosului administrativ;

f) norme procesuale care reglementează principiile și procedura după care se desfășoară activitatea autorităților administrației publice.

Normele dreptului administrativ prin care sunt reglementate aceste raporturi sociale sunt cuprinse în anumite acte normative[3], care constituie izvoarele[4] acestei ramuri de drept.

Aceste izvoare sunt:

a) *Constituția* sau legea fundamentală a țării, cu o forță juridică supremă, toate celelalte acte normative trebuind să fie conforme acesteia. Constituția cuprinde mai multe norme care aparțin dreptului administrativ, dintre care menționăm pe cele privitoare la Guvern, prim-ministru, administrația publică centrală și locală etc.;

b) *Legile organice* care conțin norme de drept administrativ referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice, cum ar fi: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, Legea administrației publice locale nr. 215/2001, Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ etc.;

c) *Legile ordinare* care conțin norme ce reglementează raporturi de drept administrativ, cum ar fi Legea fondului funciar nr. 18/1991 sau Legea nr. 10/2001 privind

---

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 27.

[2] Ibidem, p. 28.

[3] Dreptul administrativ român nu beneficiază de o sistematizare a normelor sale juridice într-un cod, asemeni altor ramuri de drept. O asemenea tentativă a Guvernului României, privind codificarea normelor de procedură administrativă, a avut loc relativ recent, însă demersul Executivului a rămas în fază de proiect, nefiind supus dezbaterii Parlamentului (a se vedea H.G. nr. 1360/2008 privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, publicată în M.Of. nr. 734 din 30 octombrie 2008).

[4] Prin izvor de drept, în sens juridic, se înțelege forma pe care o îmbracă normele juridice ce constituie o anumită ramură de drept.

regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, republicată. Aceste legi prevăd anumite obligaţii pentru prefect, consiliul judeţean şi consiliile locale referitoare la restituirea unor imobile sau acordarea de despăgubiri persoanelor îndreptăţite;

d) *Decretele prezidenţiale* pot fi izvoare ale dreptului administrativ dacă au caracter normativ şi reglementează raporturi juridice din sfera puterii executive;

e) *Actele administrative normative ale Guvernului* şi ale administraţiei publice centrale de specialitate;

f) *Actele administrative normative ale administraţiei publice locale*;

g) *Convenţiile şi tratatele internaţionale* pot constitui izvoare ale dreptului administrativ, dacă acestea au fost ratificate de către Parlament. În acest sens, Constituţia României prevede în art. 11 alin. (1) şi (2) că statul român se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce-i revin din tratatele la care este parte şi că tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern. Prin art. 20 alin. (1) şi (2), Constituţia recunoaşte supremaţia reglementărilor internaţionale faţă de cele din dreptul intern în materia drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[1];

h) *Doctrina* nu constituie izvor de drept, însă opiniile specialiştilor din domeniul dreptului pot inspira legiuitorul în adoptarea unor reglementări noi care să contribuie la îmbunătăţirea legislaţiei existente;

i) *Jurisprudenţa* nu este recunoscută ca izvor de drept în opinia unor autori, considerându-se că judecătorul aplică dreptul, nu îl creează, însă există şi opinii potrivit cărora jurisprudenţa serveşte ca normă de drept[2]. Considerăm şi noi că jurisprudenţa poate constitui izvor de drept administrativ, multe din soluţiile instanţelor de contencios administrativ, pronunţate pe baza principiilor dreptului, impunându-se în practica administrativă şi judecătorească cu valoarea şi autoritatea unor adevărate norme juridice. Într-o decizie[3] a Curţii Constituţionale s-a statuat însă că nici Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (şi, adăugăm noi, cu atât mai puţin celelalte instanţe judecătoreşti inferioare) nu are competenţa constituţională să instituie, să modifice sau să abroge norme juridice cu putere de lege ori să efectueze controlul de constituţionalitate al acestora.

---

[1] Potrivit art. 20 alin. (1) din Constituţie: „dispoziţiile constituţionale privind drepturile şi libertăţile cetăţenilor vor fi interpretate şi aplicate în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte". În continuare, textul constituţional prevede în alineatul al doilea că „dacă există neconcordanţă între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care Constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile".

[2] Pentru detalii, a se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 33.

[3] Este vorba de dec. nr. 838/2009 referitoare la sesizarea formulată de Preşedintele României, domnul Traian Băsescu, privind existenţa unui conflict juridic de natură constituţională între autoritatea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, pe de-o parte, şi Parlamentul României şi Guvernul României, pe de altă parte (publicată în M.Of. nr. 461 din 3 iulie 2009).

Secțiunea a 3-a. Raporturile juridice administrative

Raportul juridic administrativ este acel raport social reglementat de normele dreptului administrativ care intervine în cadrul și pentru realizarea funcției executive a statului.[1]

Izvoarele raportului juridic administrativ sunt: actele administrative individuale, faptele materiale juridice și, în mod excepțional, unele acte administrative normative.

Actul administrativ individual dă naștere, modifică sau stinge anumite drepturi și obligații în favoarea sau în sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte determinate. Așa sunt autorizațiile de construire, autorizațiile de exercitare a unor profesii sau meserii, procesele-verbale de sancționare contravențională etc.

Faptele materiale juridice produc efecte juridice în baza legii. Astfel, spre exemplu, incendiul, care are ca urmare distrugerea unui bun, poate conduce la formarea unui raport juridic de asigurare etc.

Actele administrative normative nu generează, în principiu, raporturi juridice administrative, întrucât ele stabilesc reguli de conduită generale, abstracte și impersonale.

Raportul juridic administrativ are următoarele elemente: subiecte, conținut și obiect.

Raportul juridic administrativ are cel puțin două subiecte, dintre care unul este, întotdeauna, o autoritate publică.

Raporturile juridice administrative sunt, de regulă, *raporturi de subordonare,* întrucât ele iau naștere între autorități publice situate la niveluri diferite în ierarhia organelor administrației publice sau între aceste autorități și particulari (persoane fizice sau juridice). Astfel, raporturile dintre Guvern și ministere sau raporturile dintre contravenienți și autoritățile publice care aplică sancțiunea contravențională sunt raporturi administrative de subordonare.

Raporturile juridice administrative pot fi și *raporturi de cooperare,* când cele două subiecte se află la același nivel în ierarhia organelor administrației publice, cum sunt raporturile juridice dintre ministere.

Conținutul raporturilor juridice administrative îl constituie ansamblul drepturilor și obligațiilor ce revin părților (subiectelor) acestui raport juridic.

Drepturile și obligațiile autorităților publice derivă din atribuțiile acestora care sunt prevăzute în mod expres de lege. Executarea acestor atribuții este obligatorie pentru autoritățile administrației publice, fiecare autoritate publică fiind obligată să-și execute propriile atribuții și nu pe cele ale altei autorități.

Totalitatea atribuțiilor autorităților administrației publice constituie competența materială a acestora. Ea are caracter obligatoriu pentru autoritățile publice, ca și legea însăși. De aceea, regulile în materie de competență sunt prevăzute în mod expres de lege și sunt de strictă interpretare, neputându-se aplica prin analogie.

De la regula obligativității competenței autorităților administrației publice există următoarele excepții:

a) *Delegarea de competență* are loc în situația unor funcționari de decizie, inclusiv demnitari, care pot încredința, spre exercitare, o parte din atribuțiile lor, altor

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 43.

funcţionari sau autorităţi publice. Delegarea competenţei (atribuţiilor) are loc numai în baza unei dispoziţii exprese a legii.

Astfel, potrivit art. 57 alin. (2) din Legea nr. 215/2001,[1] primarul poate delega atribuţiile sale viceprimarului, iar potrivit art. 1 alin. (4) din Legea nr. 340/2004,[2] miniştrii şi conducătorii celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele dintre atribuţiile lor de control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine. De asemenea, potrivit art. 32 alin. (3) din Legea nr. 346/2006[3], „ministrul apărării poate delega, prin ordin, competenţa îndeplinirii unor atribuţii aflate în responsabilitatea sa", iar, în aplicarea acestor prevederi legale, a fost adoptat Ordinul M 104/2009[4] al ministrului apărării naţionale prin care au fost delegate secretarului de stat pentru politica de apărare şi planificare anumite atribuţii ale ministrului apărării naţionale.

b) *Înlocuirea unor demnitari sau funcţionari de decizie* are loc în acele situaţii în care aceştia nu-şi îndeplinesc sau nu pot să-şi îndeplinească, în totalitate sau în parte, propriile atribuţii. Astfel, potrivit art. 72 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, în caz de vacanţă a funcţiei de primar şi în caz de suspendare din funcţie a acestuia, atribuţiile sale vor fi exercitate de drept de viceprimar sau, după caz, de unul dintre viceprimari desemnat de consiliul local.

Înlocuirea funcţionarilor din administraţia publică se deosebeşte de delegare astfel:

– *înlocuirea* poate fi de drept sau la iniţiativa funcţionarului de decizie, în timp ce *delegarea* de atribuţii poate fi dispusă numai prin act juridic emis în temeiul legii;

– prin *înlocuire* se urmăreşte asigurarea exercitării atribuţiilor unui funcţionar în situaţii de excepţie, în timp ce prin *delegare* se urmăreşte o mai bună repartiţie a sarcinilor de serviciu între funcţionarii din administraţia publică;

– *delegarea de atribuţii* poate avea caracter permanent, în timp ce *înlocuirea* unor funcţionari nu poate fi decât temporară, spre exemplu până la validarea alegerii noului primar, încetarea suspendării din funcţie sau încetarea cauzelor obiective care au determinat măsura înlocuirii (imposibilitatea exercitării atribuţiilor).

Repartizarea de atribuţii reprezintă modalitatea prin care organul colegial stabileşte că unele din atribuţiile sale vor fi exercitate, în intervalul dintre şedinţe ori permanent, de anumiţi membrii ai săi. Astfel, organele colegiale ale administraţiei publice locale (consiliile locale şi judeţene) pot să repartizeze anumite atribuţii membrilor lor cu funcţii de conducere, adică viceprimarilor, preşedintelui ori vicepreşedinţilor consiliilor judeţene.

Competenţa materială a autorităţilor administraţiei publice este limitată în spaţiu. Întinderea în spaţiu a competenţei materiale poartă denumirea de *competenţă teritorială*. Aria de competenţă teritorială a autorităţilor administraţiei publice o reprezintă teritoriul în care acestea îşi exercită atribuţiile, potrivit legii. Din acest punct de vedere, în sistemul administraţiei publice există autorităţi publice centrale şi autorităţi publice locale. Astfel, Guvernul şi organele administraţiei publice centrale de

---

[1] Republicată în M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

[2] Republicată în M.Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[3] Legea nr. 346/2006 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Apărării a fost publicată în M.Of. nr. 654 din 28 iulie 2006.

[4] Publicat în M.Of. nr. 667 din 6 octombrie 2009.

specialitate îşi exercită atribuţiile pe întreg teritoriul ţării. În schimb, autorităţile administraţiei publice locale îşi exercită atribuţiile numai pe teritoriul unităţii administrativ-teritoriale în care acestea au fost alese.

În literatura juridică s-a făcut şi o altă clasificare a competenţei organelor administrative, operându-se cu noţiunile de „competenţă legată" şi „competenţă cu drept de apreciere"[1], aceasta din urmă fiind denumită şi „putere discreţionară" a administraţiei publice.

Astfel, s-a arătat că în acele situaţii în care legea determină, în mod precis, condiţiile pentru emiterea actelor administrative, şi acele condiţii sunt îndeplinite, organul administrativ este obligat să emită actul prevăzut de lege. De exemplu, administraţia este obligată să emită autorizaţie de construire, dacă solicitantul face dovada că deţine, în mod legal, terenul necesar construcţiei respective şi a obţinut toate avizele şi acordurile prevăzute de lege. Dimpotrivă, în acele situaţii în care condiţiile pentru emiterea unui act administrativ nu sunt determinate sau sunt insuficient determinate, legea lasă administraţiei posibilitatea, mai largă sau mai restrânsă, de a aprecia condiţiile în care va emite actul administrativ. Pot fi date ca exemple, de acest gen, situaţiile în care ipoteza normei juridice cuprinde noţiuni foarte elastice, precum: bunele moravuri, motive temeinice, ordinea şi liniştea publică etc.

Competenţa organelor administrative nu trebuie confundată cu *capacitatea administrativă*. Astfel, „capacitatea administrativă" desemnează aptitudinea de a participa ca subiect independent în raporturi de drept administrativ,[2] pe când „competenţa" este categoria juridică ce desemnează ansamblul atribuţiilor unor organe administrative, compartimente sau persoane şi limitele exercitării lor.[3]

Noţiunea de capacitate administrativă a fost definită şi prin art. 2 lit. b) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006[4] ca fiind „ansamblul resurselor materiale, instituţionale şi umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum şi acţiunile pe care le desfăşoară acestea pentru exercitarea competenţei stabilite prin lege."

Constatăm că această definiţie legală a capacităţii administrative (limitată numai la unităţile administrativ-teritoriale) cuprinde şi unele elemente de natură tehnică, însă are şi o componentă care dă consistenţă acestei noţiuni juridice, constând în acţiunile pe care le desfăşoară subiectele de drept în exercitarea competenţelor atribuite prin lege.

Cu alte cuvinte, subiectele de drept administrativ învestite de lege cu anumite competenţe (atribuţii) dispun şi de capacitate administrativă întrucât, exercitându-şi aceste atribuţii, emit (adoptă) acte de autoritate sau încheie acte juridice bilaterale, intrând astfel în diverse raporturi juridice de drept public (administrativ).

Astfel, noţiunea de „capacitate administrativă" se circumscrie noţiunii de „capacitate juridică de drept public".

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 186 şi urm.; *Al. Negoiţă*, op. cit., p. 40.

[2] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 35.

[3] Ibidem, p. 6.

[4] Publicată în M.Of. nr. 453 din 25 mai 2006.

Autorităţile publice pot reprezenta statul sau unităţile administrativ-teritoriale şi în raporturile juridice civile, încheiate în condiţiile dreptului comun.

Referindu-ne strict la competenţa şi capacitatea administraţiei publice locale, sunt necesare următoarele precizări:

a) în primul rând, trebuie observat că legea atribuie capacitate juridică numai unităţilor administrativ-teritoriale, nu şi organelor lor administrative (art. 21 din Legea nr. 215/2001);

b) în al doilea rând, legea atribuie acestor unităţi administrativ-teritoriale atât capacitate juridică civilă, cât şi capacitate juridică de drept public. Astfel, potrivit art. 21 din Legea nr. 215/2001, comunele, oraşele şi judeţele sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu. Potrivit legii, unităţile administrativ-teritoriale pot fi titulare de drepturi şi obligaţii în diverse raporturi juridice, fără nicio îngrădire. În calitate de persoane juridice civile, ele pot fi subiecte ale raporturilor juridice de drept privat, iar în calitate de persoane juridice de drept public pot participa la raporturi juridice de drept public;

c) în al treilea rând, trebuie să nu omitem faptul că angajarea unităţilor administrativ-teritoriale în diverse raporturi juridice se face de către organele lor de conducere (consiliile locale şi primarii).

În concluzie, legea acordă capacitate juridică unităţilor administrativ-teritoriale, iar autorităţilor publice locale le conferă competenţa necesară pentru satisfacerea intereselor colectivităţilor pe care le reprezintă, intrând în raporturi juridice în numele şi pe seama acestora.

Obiectul raportului juridic administrativ constă în acţiunea sau conduita prin care sunt îndeplinite drepturile şi obligaţiile părţilor. Astfel, pot constitui obiect al unui asemenea raport juridic anumite activităţi, precum: executarea actelor juridice, executarea unor lucrări publice, prestarea unor servicii publice, controlul administrativ, coordonarea şi îndrumarea autorităţilor publice inferioare etc.

Secţiunea a 4-a. Relaţiile dreptului administrativ cu dreptul constituţional şi cu ştiinţa administraţiei

Dreptul administrativ are legătură indisolubilă cu dreptul constituţional care cuprinde normele juridice referitoare la relaţiile sociale fundamentale ce iau naştere în procesul instaurării, menţinerii şi exercitării puterii de stat. Normele juridice cuprinse în Constituţie constituie, totodată, şi izvor al dreptului administrativ, întrucât unele dintre acestea se referă la organizarea şi funcţionarea autorităţilor administraţiei publice şi la raporturile dintre organele puterii legislative şi cele ale puterii executive. De asemenea, prin normele dreptului administrativ se organizează punerea în executare şi se execută în concret prevederile constituţionale.

Dreptul administrativ are legătură cu ştiinţa administraţiei, obiectul acesteia constituindu-l cercetarea administraţiei publice, în ansamblul său. În doctrină s-a arătat că ştiinţa administraţiei studiază fenomenul administrativ din mai multe puncte de vedere: politic, psihologic, sociologic, juridic. Ea are, deci, un caracter interdisciplinar, determinat, în principal, de complexitatea obiectului său de studiu, pe când

dreptul administrativ studiază fenomenul administrativ numai din punct de vedere juridic, pe baza prevederilor Constituției, legilor și altor acte normative[1].

Așadar, obiectul științei administrației este mult mai larg decât cel al dreptului administrativ. Știința dreptului administrativ este o ramură a științei juridice, iar știința administrației reprezintă o știință socială de sinteză ce nu are, ca esență, caracter juridic.

Cele două științe se completează însă reciproc, fiecare păstrându-și propria fizionomie și autonomie. Știința dreptului administrativ are sarcina de a prezenta cum este organizată, cum funcționează administrația, atribuțiile acesteia și răspunderea juridică în acest domeniu, pe când știința administrației este chemată să cerceteze și să explice de ce administrația publică este astfel organizată, de ce funcționează într-un anumit mod și are anumite atribuții, cum și pe baza căror principii ar trebui organizată ca să funcționeze mai eficient în funcție de sarcinile ce îi revin.

Secțiunea a 5-a. Principiile generale ale dreptului administrativ

Principiile dreptului administrativ reprezintă acele idei fundamentale, călăuzitoare ale organizării și activității administrației publice. Unele dintre acestea sunt consacrate în mod expres de lege (spre exemplu, principiul legalității), însă altele rezultă din interpretarea de ansamblu a normelor dreptului administrativ (spre exemplu, principiul revocabilității actelor administrative de autoritate).

În opinia noastră, următoarele principii ale dreptului administrativ au cel mai înalt grad de generalitate:

a) Principiul legalității este un principiu general al dreptului nostru și își are izvorul în art. 1 alin. (5) din Constituția României, revizuită, care prevede că „În România respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie", iar în art. 16 alin. (2) Legea noastră fundamentală dispune că „nimeni nu este mai presus de lege". Potrivit acestui principiu, toate organele statului, funcționarii, persoanele fizice și juridice au obligația de a respecta strict legile și celelalte acte normative ce reglementează raporturile sociale la care participă. Activitatea organelor administrative este o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legilor și, în acest scop, aceste organe sunt competente să emită diferite acte administrative normative și individuale. Principiul legalității impune ca aceste acte să fie emise pe baza și în vederea executării legii. De aceea, actele administrative nu vor putea niciodată să modifice[2] sau să scoată din vigoare legi și nici să dispună că se aplică sau nu o lege sau anumite dispoziții ale acesteia. În acest sens sunt și prevederile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, potrivit cărora consiliul local hotărăște, în problemele de interes local, în condițiile legii.

---

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 50-52. Pentru detalii, a se vedea: *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 237-244; *C. Debbasch*, Science administrative, 5ème éd., Dalloz, 1989.

[2] În doctrină a fost exprimată și opinia potrivit căreia prin acte administrative poate fi completată legea, dar fără a o contrazice (*J. Waline*, Droit administratif, 22ème éd, 2008, p. 297).

BCU M. EMINESCU" IAȘI

În concluzie, principiul legalităţii este un principiu fundamental al dreptului administrativ.

b) Principiul descentralizării administrative. Descentralizarea administrativă este un mod de organizare administrativă în care serviciile publice cu caracter local sau special sunt încredinţate unor autorităţi administrative autonome. Sistemul descentralizării administrative este o alternativă opusă conducerii centralizate a administraţiei publice specifică statului nedemocratic.

Descentralizarea poate fi de două feluri: descentralizare teritorială şi descentralizare pe servicii sau funcţională.

Descentralizarea teritorială presupune împărţirea teritoriului statului în unităţi administrativ-teritoriale cu personalitate juridică, conduse de autorităţi administrative autonome. În Constituţia ţării noastre se prevede că „administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice" [art. 120 alin. (1)]. Autorităţile administrative descentralizate din unităţile administrativ-teritoriale sunt: consiliile judeţene, orăşeneşti şi comunale, iar în municipii, oraşe şi comune există şi o autoritate unipersonală: primarul. Aceste organe locale desfăşoară o activitate de interes local şi nu acţionează sub puterea ierarhică a organelor centrale.

Descentralizarea pe servicii sau funcţională presupune organizarea unor servicii publice autonome, cu patrimoniu şi organe proprii de conducere, având o anumită independenţă faţă de autorităţile administraţiei publice centrale sau locale din competenţa cărora au fost scoase. Aşa este cazul regiilor autonome sau al unor organe de specialitate, cum ar fi direcţiile generale ale ministerelor în judeţe. Acest tip de descentralizare mai poartă denumirea de deconcentrare administrativă.

c) Principiul conducerii colective sau colegiale. Conducerea colectivă sau colegială presupune participarea mai multor persoane la adoptarea unui act decizional în cadrul unui organ legal constituit.

În organizarea noastră administrativă întâlnim atât conducerea colectivă sau colegială, cât şi conducerea unipersonală.

Astfel, la nivel local funcţionează, ca organe cu conducerea colectivă, consiliile locale şi consiliile judeţene, care adoptă hotărâri cu votul majorităţii consilierilor locali sau judeţeni, după caz.

La nivel central conducerea colegială este specifică Guvernului, care este, prin componenţa sa, un organ colegial. Acesta adoptă hotărâri şi ordonanţe prin consens.

Cazul tipic de conducere unipersonală este cel al primarului, în calitatea sa de autoritate publică locală cu caracter executiv.

Partea I
Aspecte legate de organizarea şi funcţionarea administraţiei publice

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Administrația publică centrală

Secțiunea 1. Guvernul

§1. Constituirea Guvernului și funcțiile sale

Guvernul României este autoritatea publică a puterii executive care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice (art. 1 din Legea nr. 90/2001).[1]

Procedura de constituire și învestire a Guvernului începe cu desemnarea de către Președintele României a unui candidat la funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament [art. 103 alin. (1) din Constituție]. Candidatul pentru funcția de prim-ministru va cere, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului. Acestea se dezbat de Camera Deputaților și de Senat în ședință comună. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor[2].

Dacă Parlamentul nu este de acord cu anumite propuneri privind persoanele desemnate pentru funcțiile de miniștri, candidatul la funcția de prim-ministru trebuie să facă alte propuneri, iar dacă Parlamentul respinge întreaga listă a Guvernului, programul său ori însăși propunerea privind persoana primului-ministru, procedura de formare a Guvernului trebuie reluată. Președintele României poate însă, după consultarea președinților celor două camere și a liderilor grupurilor parlamentare, să dizolve Parlamentul dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare, dar numai după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură [art. 89 alin. (1) din Constituție].

Precizăm însă că, potrivit art. 89 alin. (2) din Constituție, în cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată, iar potrivit alin. (3) din același articol constituțional, Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui României și nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență.

Pe baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele României numește Guvernul. Primul-ministru, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui României, jurământul de credință și devotament, sta-

---

[1] Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (publicată în M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

[2] A se vedea, de exemplu, Hotărârea Parlamentului nr. 31/2008 pentru acordarea încrederii Guvernului, publicată în M.Of. nr. 869 din 22 decembrie 2008.

bilit în art. 82 alin. (2) din Constituție.[1] Data depunerii jurământului constituie data de la care Guvernul, în întregul său și fiecare membru în parte, își exercită mandatul.

Potrivit art. 1 alin. (5) din Legea nr. 90/2001, Guvernul îndeplinește următoarele funcții:

a) Funcția de strategie, prin care se asigură punerea în aplicare a Programului de guvernare pe baza căruia Guvernul a primit votul de încredere al Parlamentului. Fiind interesat să-și mențină acest vot de încredere pe toată durata mandatului, Guvernul trebuie să urmărească în permanență îndeplinirea Programului de guvernare;

b) Funcția de reglementare, prin care se asigură elaborarea cadrului informativ și instituțional necesar în vederea realizării Programului de guvernare. Acest program este un act politic care poate fi transpus în viață numai prin adoptarea de acte normative și instituții juridice care să materializeze intențiile politice ale Guvernului. În acest sens, Guvernul poate adopta hotărâri pentru punerea în aplicare a legilor, dar și ordonanțe prin care își exercită funcția de reglementare primară a unor relații sociale din anumite domenii de activitate. De asemenea, potrivit art. 74 alin. (1) din Constituție, inițiativa legislativă aparține, în primul rând, Guvernului;

c) Funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor publice pentru care statul este responsabil. Fiind autoritate publică care reprezintă, la cel mai înalt nivel interesele naționale, Guvernul are în competența sa atribuții privind dreptul de proprietate al statului și serviciile publice de importanță deosebită;

d) Funcția de reprezentare, prin care se asigură reprezentarea statului român pe plan intern și extern. Pe plan intern, Guvernul reprezintă statul în relațiile cu celelalte autorități publice, organizații neguvernamentale, asociații profesionale, alte persoane juridice și persoane fizice. Pe plan extern, Guvernul reprezintă statul în relațiile cu guvernele diferitelor state și cu organismele internaționale;

e) Funcția de autoritate de stat, prin care Guvernul asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniile apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea sa. Această funcție se exercită prin acte de comandă adoptate de Guvern și prin aplicarea unor măsuri de constrângere pentru menținerea stării de legalitate în domeniile de importanță deosebită.

§2. Condiții pentru a fi membru al Guvernului

Guvernul se compune din: prim-ministru, miniștri, miniștri de stat și miniștri delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, ca de exemplu: ministrul delegat pentru coordonarea autorităților de control, ministrul delegat pentru relația cu Parlamentul, ministrul delegat pentru administrația publică, ministrul delegat pentru relațiile cu partenerii sociali, ministrul delegat pentru comerț.[2]

---

[1] Textul acestui jurământ este următorul: *„Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea pentru propășirea spirituală și materială a poporului român, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a României. Așa să-mi ajute Dumnezeu!".*

[2] Art. 1 lit. d) din Hotărârea Parlamentului României nr. 16/2003 privind modificarea și componența Guvernului (M.Of. nr. 436 din 19 iunie 2003).

Pentru a fi membru al Guvernului, o persoană fizică trebuie să îndeplinească următoarele condiții:[1]

a) să aibă cetățenia română și domiciliul în România;

b) să se bucure de exercițiul drepturilor electorale, care includ dreptul de a alege și dreptul de a fi ales;

c) să nu fi suferit condamnări penale de niciun fel, întrucât legea nu face nicio distincție sub acest aspect;

d) să nu se afle în vreun caz de incompatibilitate.

Potrivit art. 84 alin. (1) din Legea nr. 161/2003,[2] funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu:

– exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator, a funcțiilor sau activităților din domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației cultural-artistice;

– exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;

– funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director administrativ, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;

– funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților societăților comerciale menționate;

– funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale arătate mai sus;

– funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

– calitatea de comerciant persoană fizică;

– calitatea de membru al unui grup de interes economic[3];

– o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Numai în mod excepțional Guvernul poate aproba participarea unor membri ai săi, în calitate de reprezentanți ai statului, în adunarea generală a acționarilor ori ca membri în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societăților de asigurare și celor financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta [art. 84 alin. (3) din Legea nr. 161/2003].

---

[1] Art. 2 din Legea nr. 90/2001.

[2] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

[3] Potrivit art. 118 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, grupul de interes economic reprezintă o asociere între două sau mai multe persoane fizice sau juridice, constituită pe o perioadă determinată, în scopul înlesnirii sau dezvoltării activității economice a membrilor săi, precum și al îmbunătățirii rezultatelor activității respective.

Din analiza acestor prevederi legale deducem faptul că funcția de membru al Guvernului nu este incompatibilă cu calitatea de acționar sau asociat în cadrul unei societăți comerciale și nici cu o funcție de reprezentare în cadrul unor persoane juridice fără scop comercial, cum sunt organizațiile non-profit cu scop caritabil.

În fine, mai precizăm faptul că, potrivit art. 84 alin. (2) din Legea nr. 161/2003, aceste incompatibilități sunt valabile și în cazul altor demnitari, chiar dacă aceștia nu sunt membri ai Guvernului, legea referindu-se în mod expres la secretarii de stat, subsecretarii de stat și asimilații acestora

Potrivit art. 4 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, constatarea stării de incompatibilitate se face de către prim-ministru, care va dispune măsurile necesare pentru încetarea acesteia. În acest scop, prim-ministrul va propune Președintelui României să declare vacantă funcția ocupată de membrul Guvernului care se află într-o stare de incompatibilitate.

§3. Încetarea funcției de membru al Guvernului

Funcția de membru al Guvernului încetează la expirarea mandatului acestuia. În mod excepțional, această funcție încetează înainte de expirarea mandatului în următoarele situații:[1]

– demisie;
– pierderea drepturilor electorale;
– revocare;
– intervenirea unei stări de incompatibilitate;
– deces;
– demitere;
– alte cazuri prevăzute de lege.

Demisia reprezintă o manifestare unilaterală de voință a unui membru al Guvernului de a renunța la această demnitate publică. Demisia produce efecte juridice fără a fi necesară aprobarea sa de către prim-ministrul sau Președintele României.

Potrivit art. 6 din Legea nr. 90/2001, demisia din funcția de membru al Guvernului se anunță public, se prezintă în scris prim-ministrului și devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.

Din acest text de lege decurg următoarele concluzii:

1. pentru a produce efecte juridice demisia trebuie depusă în scris;

2. odată depusă în scris, demisia este irevocabilă, titularul ei păstrându-și funcția de membru al Guvernului cel mult 15 zile de la data depunerii, în scris, a demisiei. Considerăm că termenul de 15 zile este un termen de preaviz în favoarea Guvernului, care va declanșa, în acest interval de timp, procedura numirii unui alt ministru în postul devenit vacant;

3. anunțul public al demisiei este urmarea depunerii demisiei în scris și poate fi făcut atât de ministrul demisionar, cât și de prim-ministrul căruia i s-a prezentat demisia.

---

[1] Art. 106 din Constituția României și art. 5 din Legea nr. 90/2001.

Pierderea drepturilor electorale poate avea loc în cazul punerii sub interdicție judecătorească a alienaților sau debililor mintali ori se poate datora unor cauze mai degrabă posibile în practică, ca de exemplu: pierderea cetățeniei române ori stabilirea domiciliului în altă țară.

Revocarea unui membru al Guvernului poate avea semnificația unei sancțiuni politice ori a unei măsuri de remaniere guvernamentală.

Ea poate reprezenta o sancțiune politică în cazul retragerii sprijinului politic acordat unui membru al Guvernului de către partidul politic din care acesta face parte. Revocarea este, deci, consecința pierderii încrederii de care s-a bucurat un membru al Guvernului din partea formațiunii sale politice sau a prim-ministrului. Revocarea se dispune de către Președintele României la propunerea prim-ministrului [art. 85 alin. (2) din Constituție]. Președintele României nu îl poate revoca însă pe prim-ministrul[1].

Totodată, revocarea unor membri ai Guvernului poate avea loc și pentru a se realiza așa-numita „remaniere guvernamentală". Numirea unui alt membru interimar al Guvernului, până la aprobarea altei învestituri de către Parlament, se face după aceeași procedură ca și revocarea din această funcție.

În cazul modificării structurii și componenței Guvernului și al reorganizării unor ministere, revocarea și, respectiv, numirea unor membri ai Guvernului pot fi dispuse numai cu aprobarea prealabilă a Parlamentului[2].

Demiterea din funcția de membru al Guvernului are loc în următoarele situații[3]:

a) membrul Guvernului a fost condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă;

b) averea membrului Guvernului a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă.

Dacă se află într-una din aceste situații, membrul Guvernului va fi demis de Președintele României, la propunerea prim-ministrului.

Potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, în urma încetării calității de membru al Guvernului în situațiile arătate, Președintele României, la propunerea prim-ministrului, ia act de această situație și declară vacantă funcția de membru al Guvernului.

Dacă prim-ministrul se află într-una din situațiile care atrag încetarea calității de membru al Guvernului, cu excepția revocării, sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile pe o perioadă mai mare de 45 de zile, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile prim-ministrului, până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor prim-ministrului încetează dacă acesta își reia activitatea în Guvern în cel mult 45 de zile.

În aceleași situații poate fi desemnat, la propunerea prim-ministrului, și un alt membru interimar al Guvernului, însă tot pentru o perioadă de cel mult 45 de zile [art. 9 alin. (2) din Legea nr. 90/2001]. În cadrul acestui termen, prim-ministrul va iniția procedurile legale pentru numirea unui alt membru al Guvernului.

---

[1] Art. 107 alin. (2) din Constituție.

[2] În acest sens, Hotărârea Parlamentului României nr. 16/2003, *supra cit.*, și dispozițiile art. 36 și art. 37 din Legea nr. 90/2001.

[3] Art. 8 alin. (2) din Legea nr. 90/2001.

§4. Încetarea mandatului Guvernului

Mandatul Guvernului încetează, de regulă, la data validării alegerilor parlamentare generale. Potrivit art. 110 alin. (2) din Constituție, Guvernul este demis, deci mandatul său încetează, înainte de termen, în următoarele situații:

a) retragerea de către Parlament a încrederii acordate prin adoptarea unei moțiuni de cenzură[1];

b) prim-ministrul se află în una din situațiile de încetare a funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării care nu poate fi dispusă în cazul prim-ministrului;

c) prim-ministrul este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.

În cazul încetării mandatului, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege [art. 26 alin. (3) din Legea nr. 90/2001].

În termen de 15 zile de la data încetării mandatului Guvernului sau al unuia dintre membrii săi, aceștia vor prezenta situația privind gestionarea activității ministeriale de care au răspuns, precum și a problemelor aflate în curs de derulare, pe baza unui protocol de predare-primire.[2]

§5. Atribuțiile Guvernului

Potrivit art. 11 din Legea nr. 90/2001, Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale:

– exercită conducerea generală a administrației publice, adică atât a administrației publice centrale, cât și a administrației publice locale;

– inițiază proiecte de lege și le supune spre adoptare Parlamentului. Astfel, potrivit art. 74 alin. (3) din Constituție, Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege către Camera competentă să îl adopte, ca primă Cameră sesizată;

---

[1] Moțiunea de cenzură este o procedură de demitere a Guvernului prin care se retrage încrederea acordată acestuia de către Parlament, care se adoptă cu votul majorității deputaților și senatorilor, ca urmare a modului defectuos de gestionare de către Guvern a unor probleme majore de politică internă sau externă. Moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor sau poate fi provocată de către Guvern prin angajarea răspunderii acestuia în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. În acest din urmă caz, moțiunea de cenzură trebuie depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege. În oricare din cele două cazuri, adoptarea moțiunii de cenzură are ca efect demiterea Guvernului. A se vedea, de exemplu, Hotărârea Parlamentului nr. 36/2009 privind adoptarea moțiunii de cenzură și retragerea încrederii Guvernului, publicată în M.Of. nr. 692 din 14 octombrie 2009.

[2] Art. 4 din Legea nr. 115/1999, introdus prin O.U.G. nr. 289/2000, aprobată prin Legea nr. 31/2001 (M.Of. nr. 116 din 7 martie 2001).

– emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, iniţiate cu respectarea Constituţiei şi le transmite Parlamentului în termen de 60 de zile de la data solicitării. Potrivit art. 74 alin. (1) din Constituţie, aceste propuneri pot fi făcute de deputaţi, senatori sau de un număr de cel puţin 100.000 de cetăţeni cu drept de vot, în condiţiile prevăzute de acest text constituţional. Nerespectarea de către Guvern a termenului de 60 de zile echivalează cu susţinerea implicită a propunerii legislative, aşa cum a fost promovată de iniţiatorul ei;

– emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanţe în temeiul legii de abilitare şi ordonanţe de urgenţă, potrivit Constituţiei;

– asigură executarea de către autorităţile administraţiei publice a legilor şi a celorlalte acte normative date în aplicarea acestora;

– elaborează proiectele de lege privind bugetul de stat şi bugetul asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului. Aceste proiecte de lege pot fi iniţiate numai de către Guvern, spre deosebire de alte proiecte legislative, care pot fi iniţiate şi de către deputaţi sau senatori ori chiar de către cetăţeni[1] [art. 74 alin (1) din Constituţie];

– aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economico-socială a ţării, pe ramuri şi domenii de activitate. Aceste strategii şi programe fac parte din programul de guvernare aprobat de către Parlament, odată cu acordarea votului de încredere Guvernului;

– asigură realizarea politicii în domeniul social, potrivit programului de guvernare;

– asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi a siguranţei cetăţeanului, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, în condiţiile prevăzute de lege. Aceste atribuţii se exercită prin intermediul autorităţilor şi instituţiilor publice de specialitate din subordinea Guvernului şi a administraţiei publice centrale şi locale;

– aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea ţării şi, în acest scop, organizează şi înzestrează forţele armate;

– asigură realizarea politicii externe a ţării şi, în acest cadru, integrarea României în structurile europene şi internaţionale;

– negociază tratatele, acordurile şi convenţiile internaţionale care angajează statul român;

– negociază, în condiţiile legii, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale la nivel guvernamental. Potrivit art. 91 alin. (1) din Constituţie, tratatele internaţionale se încheie în numele statului român de către Preşedintele României, după ce acestea au fost negociate de Guvern cu guvernele statelor părţi în acele tratate. Preşedintele României supune Parlamentului, într-un termen rezonabil, spre ratificare tratatele încheiate;

---

[1] Aceste condiţii, care trebuie întrunite în mod cumulativ, sunt următoarele:

- iniţiativa legislativă să fie susţinută de un număr de cel puţin 100.000 cetăţeni cu drept de vot;
- cetăţenii care îşi manifestă acest drept să provină din cel puţin un sfert din judeţele ţării;
- în fiecare din aceste judeţe, respectiv în municipiul Bucureşti trebuie să fie înregistrate cel puţin 5.000 de semnături în sprijinul unei anumite iniţiative legislative.

Totuşi, potrivit art. 74 alin. (2) din Constituţie, problemele fiscale, cele cu caracter internaţional, amnistia şi graţierea nu pot face obiectul iniţiativei legislative a cetăţenilor.

– conduce și controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe de specialitate din subordinea sa;
– asigură administrarea proprietății publice și private a statului;
– înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;
– cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale;
– îndeplinește orice ale atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

§6. Funcționarea Guvernului

Guvernul se întrunește în ședință, săptămânal sau ori de câte ori este nevoie, la convocarea prim-ministrului sau a unui ministru desemnat de acesta.

Președintele României poate participa la ședințele Guvernului care au ca obiect probleme de interes național privind:
– politica externă;
– apărarea țării;
– asigurarea ordinii publice;
– în alte situații, la cererea prim-ministrului.

Președintele României prezidează ședințele de Guvern la care participă [art. 87 alin. (2) din Constituție și art. 24 alin. (3) din Legea nr. 90/2001].

La ședințele Guvernului pot participa, în calitate de invitați, conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului sau ai unor autorități administrative autonome, precum și orice alte persoane a căror prezență se apreciază a fi utilă, la solicitarea prim-ministrului.

Dezbaterile din ședințele Guvernului și modul de adoptare a actelor acestuia, precum și a oricăror alte măsuri stabilite, se înregistrează pe bandă magnetică și se consemnează în stenograma ședinței, certificată de ministrul delegat pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului.

În cadrul ședințelor Guvernului se dezbat probleme ale politicii interne și externe a țării, precum și aspecte privind conducerea generală a administrației publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare, în prezența majorității membrilor săi.

§7. Actele Guvernului

Guvernul își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul țării în toate ramurile și domeniile de activitate ale administrației publice, el având, deci, o competență materială generală.

În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe, prin consens. În cazul în care nu se realizează consensul, hotărăște prim-ministrul.

Spre deosebire de hotărârile Guvernului, care sunt acte administrative adoptate în vederea organizării și executării în concret a legilor, ordonanțele sunt reglementări cu putere de lege prin care Guvernul „legiferează", putând modifica sau abroga legile ordinare, în temeiul delegării legislative acordate de Parlament. Una dintre consecințele naturii lor juridice diferite este aceea că hotărârile Guvernului sunt supuse

controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ, în timp ce ordonanţele sunt supuse controlului de constituţionalitate[1], ca şi legile.

Ordonanţele se adoptă de către Guvern în temeiul unei legi de abilitare în domenii care nu fac obiectul legilor organice[2] [art. 108 alin. (3) coroborat cu art. 115 alin. (1) din Constituţie]. Legea de abilitare trebuie să prevadă în mod obligatoriu domeniul şi data până la care se pot adopta ordonanţe. Ordonanţele se adoptă în limitele şi condiţiile stabilite de legea de abilitare, în caz contrar ele fiind neconstituţionale.[3] Dacă legea de abilitare o cere, ordonanţele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare.[4] În caz contrar, ordonanţele nu trebuie aprobate de Parlament.

Până la aprobarea lor de către Parlament, ordonanţele pot fi modificate, revocate sau înlocuite de către Guvern, întrucât până la acea dată ele îşi păstrează caracterul de acte administrative (cu putere de lege). Dacă ordonanţele sunt aprobate de către

---

[1] Cu privire la acest control Curtea Constituţională a decis că nu este competentă să analizeze conformitatea unei dispoziţii de drept naţional cu dreptul comunitar prin prisma art. 148 din Constituţie. O atare competenţă şi anume aceea de a stabili dacă există o contrarietate între legea naţională şi Tratatul Uniunii Europene aparţine instanţei de judecată care, pentru a ajunge la o concluzie corectă şi legală, din oficiu sau la cererea părţii, poate formula o întrebare preliminară în sensul art. 234 din Tratatul de instituire a Comunităţii Europene la Curtea de Justiţie a Comunităţilor Europene (decizia nr. 1596 din 26 noiembrie 2009, publicată în M.Of. nr. 37 din 18 ianuarie 2010).

[2] Potrivit art. 73 alin. (3) din Constituţie, domeniile de reglementare rezervate legilor organice sunt următoarele:

a) sistemul electoral, organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente; b) organizarea, funcţionarea şi finanţarea partidelor politice; c) statutul deputaţilor şi al senatorilor, stabilirea indemnizaţiei şi a celorlalte drepturi ale acestora; d) organizarea şi desfăşurarea referendumului; e) organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării; f) regimul stării de mobilizare parţială sau totală a forţelor armate şi al stării de război; g) regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă; h) infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora; i) acordarea amnistiei sau a graţierii colective; j) statutul funcţionarilor publici; k) contenciosul administrativ; l) organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curţii de Conturi; m) regimul juridic general al proprietăţii şi al moştenirii; n) organizarea generală a învăţământului; o) organizarea administraţiei publice locale, a teritoriului, precum şi regimul general privind autonomia locală; p) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele şi protecţia socială; r) statutul minorităţilor naţionale din România; s) regimul juridic al cultelor; t) celelalte domenii pentru care în Constituţie se prevede adoptarea de legi organice.

[3] În acest sens, a se vedea, Curtea Constituţională, dec. nr. 983/2009 (publicată în M.Of. nr. 531 din 31 iulie 2009) referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 2, 3 şi 5 din O.G. nr. 15/2008 privind creşterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învăţământ, cu modificările şi completările ulterioare. Prin această decizie, Curtea Constituţională a admis excepţia de neconstituţionalitate, invocată într-un dosar civil de către Sindicatul Învăţământului Preuniversitar Argeşean „Muntenia" din Piteşti, împotriva respectivelor dispoziţii din Ordonanţa Guvernului nr. 15/2008, întrucât au fost adoptate de Guvern cu depăşirea abilitării date de Parlament.

[4] A se vedea, în acest sens, de exemplu: Legea nr. 266/2007 (M.Of. nr. 492 din 23 iulie 2007) sau Legea nr. 373/2007 (M.Of. nr. 899 din 28 decembrie 2007).

Parlament, cu sau fără modificări sau completări, ele devin legi. În caz contrar, ordonanțele își încetează aplicabilitatea.[1]

Potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție, în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență, fără abilitarea Parlamentului. În aceste situații, Guvernul are obligația să motiveze urgența în cuprinsul ordonanței.

Nu de puține ori însă, în mod regretabil, Guvernul a încălcat aceste dispoziții constituționale adoptând ordonanțe de urgență contrare Constituției. Astfel, de exemplu, art. III[2] din O.U.G. nr. 75/2008 privind stabilirea de măsuri pentru soluționarea unor aspecte financiare în sistemul justiției[3] a fost declarat neconstituțional prin decizia nr. 784/2009[4] a Curții Constituționale, Curtea constatând că adoptarea acestei ordonanțe de urgență „nu a fost motivată de necesitatea unei situații extraordinare a cărei reglementare nu putea fi amânată, ci a fost impusă de diverse situații cu implicații financiare legate de punerea în executare a hotărârilor judecătorești".

Aceste ordonanțe intră în vigoare numai după depunerea lor, spre dezbatere, în procedură de urgență, la Camera competentă și numai după publicarea lor în Monitorul Oficial al României.

Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în termen de 5 zile de la depunerea sau, după caz, de la trimiterea ordonanței la Camera competentă[5]. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte camere care decide, de asemenea, în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea necesară adoptării acestei legi, adică cu votul majorității membrilor fiecărei camere. Dacă ordonanțele de urgență pot fi adoptate în domeniul legilor organice, Constituția interzice, în schimb, Guvernului să adopte astfel de reglementări în domeniul legilor constituționale (de revizuire a Constituției). De asemenea, ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, drepturile electorale și trecerea silită a unor bunuri în proprietate publică [art. 115 alin. (6)].

---

[1] Curtea Constituțională a statuat că dacă legea de aprobare a unei ordonanțe a fost declarată neconstituțională, și ordonanța respectivă devine neconstituțională și își încetează aplicabilitatea (dec. nr. 1640/2009, publicată în M.Of. nr. 48 din 21 ianuarie 2010).

[2] Textul în discuție are următorul conținut: „Plata sumelor prevăzute în titlurile executorii, emise până la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din sistemul justiției, se va realiza, eșalonat, în termen de 18 luni de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, modalitatea de eșalonare fiind stabilită prin ordin comun al ministrului justiției, ministrului economiei și finanțelor, președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție și al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție".

[3] Publicată în M.Of. nr. 462/2008.

[4] Publicată în M.Of. nr. 466/2009.

[5] Potrivit art. 74 alin. (5) și art. 75 din Constituția revizuită, proiectele de legi și propunerile legislative se supun dezbaterii, mai întâi, Camerei competente să le adopte, ca primă Cameră sesizată, după care se trimit Camerei decizionale.

În practică s-a întâmplat, de multe ori, ca Guvernul să ignore această interdicție constituțională, adoptând ordonanțe cu încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție,[1] unele dintre aceste ordonanțe fiind declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională.[2] Neconstituționalitatea acestor ordonanțe de urgență, adoptate de către Guvern cu încălcarea prevederilor art. 115 din Constituție, nu poate fi acoperită nici prin aprobarea lor de către Parlament, în astfel de situații însăși legea de aprobare fiind neconstituțională.[3]

Deși Constituția nu prevede în mod expres, se subînțelege, potrivit argumentului *a fortiori*, că nici ordonanțele simple nu pot fi adoptate de către Guvern în aceste domenii rezervate exclusiv competenței de legiferare a Parlamentului.

O altă concluzie logică care decurge din prevederile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă este aceea că Guvernul nu are dreptul să modifice, să completeze sau să abroge ordonanțe de urgență, care cuprind norme de natura legii organice, prin ordonanțe simple (obișnuite), întrucât aceste din urmă ordonanțe nu pot reglementa decât domenii care sunt de competența legilor ordinare.

În ceea ce privește efectele nedepunerii ordonanțelor la Parlament spre aprobare, trebuie să facem distincție între ordonanțele obișnuite și ordonanțele de urgență.

Astfel, în primul caz, nedepunerea ordonanțelor spre aprobare Parlamentului, dacă legea de abilitare o cere, în cadrul termenului stabilit de această lege, adică în perioada delegării legislative, atrage încetarea efectelor ordonanțelor respective [art. 115 alin. (3) din Constituție].

Deși Constituția nu prevede în mod expres, apreciem că ordonanțele în cauză își încetează efectele pentru viitor, ceea ce înseamnă că efectele produse începând cu intrarea în vigoare și până la expirarea termenului de depunere la Parlament își mențin în continuare valabilitatea.

În schimb, ordonanțele de urgență nu produc niciun efect juridic înaintea depunerii lor spre dezbatere la Parlament. Dacă vor fi respinse, ele își încetează aplicabilitatea, însă efectele produse, în intervalul cuprins între data intrării în vigoare și momentul respingerii lor, rămân valabile.

Cu alte cuvinte, respingerea ordonanțelor Guvernului produce efecte pentru viitor, ca și abrogarea oricărui act normativ.

În fine, mai menționăm faptul că, potrivit art. 115 alin. (7) din Constituție, în legea de aprobare sau de respingere a ordonanțelor obișnuite ale Guvernului vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat ca urmare a nerespectării termenului de depunere spre aprobare la Parlament.

---

[1] Pentru detalii, a se vedea, *C.L. Popescu*, Domenii de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului, în Dreptul nr. 4/2006, p. 72.

[2] A se vedea dec. nr. 1133/2007 prin care s-a admis excepția de neconstituționalitate și s-a constatat că O.U.G. nr. 95/2007 pentru modificarea Legii nr. 115/1999 este neconstituțională (M.Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007).

[3] A se vedea Curtea Constituțională, dec. nr. 1257/2009 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice (M.Of. nr. 758 din 6 noiembrie 2009.

Spre deosebire de hotărâri care pot fi atât normative, cât și individuale, în funcție de scopul în care au fost adoptate (organizarea executării sau executarea în concret a legilor), ordonanțele Guvernului au, de regulă, caracter normativ, ca și legile.

În practica Guvernului s-a constatat însă adoptarea unor ordonanțe cu caracter individual,[1] fapt ce poate provoca discuții în legătură cu controlul valabilității acestora.

Astfel, dacă potrivit art. 146 lit. d) din Constituție ordonanțele Guvernului sunt supuse controlului constituționalității[2], exercitat de către Curtea Constituțională, ca și legile, având în vedere că ele conțin reglementări cu putere de lege, în doctrină s-a pus problema naturii juridice a controlului de legalitate a ordonanțelor cu caracter individual (care nu cuprind reguli juridice, ci se referă la o situație determinată).

Aceasta cu atât mai mult cu cât Curtea Constituțională se pronunță numai asupra situațiilor de drept, adică asupra constituționalității legilor, a tratatelor internaționale, a regulamentelor Parlamentului și a ordonanțelor Guvernului [art. 2 alin. (1) din Legea nr. 47/1992].[3]

Într-un context similar, Curtea Constituțională, având de examinat o sesizare asupra neconstituționalității unei legi cu caracter individual, a statuat, printre altele, că prin obiectul său – atribuirea unei locuințe – legea supusă controlului de constituționalitate dispune într-un domeniu ce intră în competența de reglementare a organelor administrației publice, iar nu a Parlamentului, care nu legiferează cu privire la drepturi cu caracter individual (decizia nr. 970/2007[4]).

Pentru identitate de rațiune, nici ordonanțele Guvernului, care sunt reglementări cu putere de lege, nu pot avea ca obiect crearea unor drepturi și obligații determinate.

---

[1] Pot fi date ca exemple în acest sens: O.U.G. nr. 18/2007 privind reglementarea situației juridice a unui teren aflat în domeniul public al statului (M.Of. nr. 203 din 26 martie 2007); O.U.G. nr. 51/2007 privind darea unei părți dintr-un imobil în folosința gratuită a Ambasadei Franței la București (M.Of. nr. 415 din 21 iunie 2007); O.U.G. nr. 79/2007 privind transmiterea unei suprafețe de teren, proprietate publică a statului din administrarea Stațiunii de cercetare-dezvoltare Agricolă Suceava în administrarea Universității „Ștefan cel Mare" în scopul construirii unui campus universitar (M.Of. nr. 445 din 29 iunie 2007).

[2] Paradoxal, în practică se întâlnesc, în mod frecvent, cazuri în care unele instanțe judecătorești sesizează Curtea Constituțională cu excepții de neconstituționalitate a unor acte administrative (a se vedea, în acest sens, Curtea Constituțională, decizia nr. 1017/2008, publicată în M.Of. nr. 733 din 18 noiembrie 2008).

[3] Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 643 din 16 iulie 2004).

[4] Publicată în M.Of. nr. 796 din 22 noiembrie 2007. În mod paradoxal, acest exemplu nu este singular, existând și alte legi cu caracter individual, de exemplu: Legea nr. 124/2008 privind trecerea unui teren, proprietate publică a statului, din administrarea Stațiunii de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava, din subordinea Academiei de Științe Agricole și Silvice „Gheorghe Ionescu-Sișești" în administrarea Ministerului Economiei și Finanțelor (publicată în M.Of. nr. 436 din 11 iunie 2008) sau Legea nr. 216/2008 privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrarea Porturilor Maritime" S.A. Constanța, reprezentând 20% din capitalul social, către Consiliul local al municipiului Constanța (publicată în M.Of. nr. 734 din 30 octombrie 2008).

Aceste ordonanţele cu caracter individual (care, sperăm, să dispară din activitatea Guvernului), sunt supuse totuşi controlului de constituţionalitate prevăzut de art. 146 lit. d) din Constituţie, şi nu controlului de legalitate la instanţele judecătoreşti, întrucât normele de competenţă sunt de strictă interpretare.

Hotărârile şi ordonanţele adoptate de Guvern se semnează de prim-ministru şi se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare.

Hotărârile şi ordonanţele se publică în Monitorul Oficial al României, sub sancţiunea inexistenţei acestor acte [art. 108 alin. (4) din Constituţie]. Hotărârile cu caracter militar se comunică instituţiilor militare interesate.

Guvernul adoptă şi acte politice care nu produc efecte juridice. Prin aceste acte, Guvernul îşi exprimă poziţia faţă de anumite evenimente interne sau internaţionale.

§8. Prim-ministrul

Prim-ministrul conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia pentru îndeplinirea atribuţiilor ce le revin, potrivit legii.

Atribuţiile prim-ministrului pot fi clasificate în următoarele categorii:

a) *Atribuţii de reprezentare*

Astfel, potrivit art. 13 din Legea nr. 90/2001, prim-ministrul reprezintă Guvernul pe plan intern, adică în relaţiile cu celelalte autorităţi şi instituţii publice din ţară, partidele şi alianţele politice, sindicatele şi alte organizaţii neguvernamentale, precum şi în relaţiile internaţionale.

b) *Atribuţii în domeniul apărării naţionale*

Potrivit art. 14 din Legea nr. 90/2001, prim-ministrul este vicepreşedintele Consiliului Suprem de Apărare a Ţării şi exercită toate atribuţiile care derivă din această calitate.

c) *Atribuţii privind numirea şi eliberarea din funcţii publice*

Potrivit art. 15 din Legea nr. 90/2001, prim-ministrul numeşte şi eliberează din funcţie anumite persoane cu statut de funcţionari publici sau demnitari. Acestea sunt:

– conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepţia persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului;

– secretarul general şi secretarii generali adjuncţi ai Guvernului (în cazul utilizării acestor funcţii);

– personalul din cadrul Cancelariei Primului-ministru;

– secretarii de stat;

– alte persoane care îndeplinesc funcţii publice, în cazurile prevăzute de lege.

d) *Atribuţii privind relaţiile cu Parlamentul*

În acest sens, prim-ministrul prezintă Camerei Deputaţilor şi Senatului rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului şi răspunde la întrebările ori interpelările[1]

[1] Întrebările şi interpelările reprezintă principalele mijloace de informare utilizate de deputaţi şi senatori în relaţiile cu membrii Guvernului, prin care se solicită lămuriri sau explicaţii asupra activităţii Guvernului sau a ministerelor. Obiectul interpelărilor îl constituie probleme ale activităţii interne sau internaţionale, interesând politica generală a Guvernului. În schimb, întrebările se pot limita la activităţi ale unui anumit ministru sau ale altor organe ale adminis-

care îi sunt adresate de către deputați sau senatori. Prim-ministrul poate desemna un membru al Guvernului să răspundă la întrebările și interpelările adresate Guvernului de către deputați sau senatori, în funcție de domeniul de activitate ce formează obiectul interpelării.

e) *Alte atribuții* prevăzute în Constituție și în alte legi

Astfel, de exemplu, potrivit art. 100 alin. (2) din Constituție, prim-ministrul contrasemnează decretele emise de Președintele României în anumite domenii[1].

În îndeplinirea atribuțiilor sale, primul-ministru emite decizii, care pot avea caracter normativ sau individual. Deciziile primului-ministru se publică în Monitorul Oficial al României, partea I, sub sancțiunea inexistenței acestora [art. 19 alin. (2) din Legea nr. 90/2001].

§9. Organizarea aparatului de lucru al Guvernului

Aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din aparatul propriu de lucru al primului-ministru, Secretariatul General al Guvernului, departamente și alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice, stabilite prin hotărâre a Guvernului[2].

Secretariatul General este condus de secretarul general al Guvernului, care poate avea rang de ministru, ajutat de unul sau mai mulți secretari general adjuncți, care pot avea rang de secretar de stat, numiți prin decizie a prim-ministrului.

Secretariatul General asigură derularea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului, precum și reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătorești.

Potrivit art. 33 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, Secretariatului General al Guvernului îi pot fi date spre coordonare sau trecute în subordine organe de specialitate ale administrației publice centrale, cu excepția ministerelor.

Departamentul este o structură organizatorică fără personalitate juridică și fără unități în subordine, având rolul de coordonare și sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuțiile Guvernului. Departamentul este subordonat prim-ministrului și este condus de un demnitar care, în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, emite ordine cu caracter individual.

---

trației publice. A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 185-186.

[1] Aceste decrete sunt cele privind: încheierea tratatelor internaționale; acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai României; înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice; mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate; luarea de măsuri pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva României; instituirea stării de asediu sau a stării de urgență în întreaga țară sau în unele localități; conferirea decorațiilor și titlurilor de onoare; acordarea gradelor de mareșal, de general și de amiral; acordarea grațierii individuale [art. 100 coroborat cu art. 91 alin. (1) și (2), art. 92 alin. (2) și (3), art. 93 alin. (1) și art. 94 lit. a), b) și d) din Constituție].

[2] Art. 20 din Legea nr. 90/2001, modificată prin O.U.G nr. 17/2009 privind desființarea Cancelariei Primului-Ministru și stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea aparatului de lucru al Guvernului (M.Of. nr. 145 din 9 martie 2009).

Înființarea, modul de organizare și funcționare, precum și atribuțiile departamentului se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

§10. Răspunderea Guvernului

Pentru modul în care își desfășoară activitatea, Guvernul poartă atât o *răspundere politică*, cât și o *răspundere juridică*. Potrivit art. 109 alin. (1) din Constituție, Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic, solidar cu ceilalți membri, pentru activitatea și actele acestuia. De aceea, în doctrină s-a arătat că în sistemul nostru constituțional este reglementată răspunderea politică solidară a tuturor membrilor Guvernului pentru activitatea și actele acestuia[1].

În ce privește *răspunderea juridică*, Constituția reglementează în art. 109 alin. (2) numai răspunderea penală, dispunând că numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru fapte săvârșite în exercitarea funcției lor. În aplicarea acestor dispoziții constituționale a fost adoptată Legea nr. 115/1999, republicată[2], privind răspunderea ministerială, care reglementează atât răspunderea politică a membrilor Guvernului, cât și răspunderea lor juridică. Această lege preia în art. 2 dispozițiile constituționale potrivit cărora Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de acesta cu prilejul învestirii, iar fiecare membru răspunde politic în mod solidar cu ceilalți membri pentru activitatea și actele Guvernului.

Răspunderea politică a Guvernului constă în demiterea sa ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, în condițiile prevăzute de Constituție [art. 3 alin. (1) din Legea nr. 115/1999]. De asemenea, Guvernul și fiecare dintre membrii săi au obligația să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau senatori, în termen de cel mult 15 zile de la primirea lor.

Pe lângă răspunderea politică, membrii Guvernului poartă și o răspundere juridică. Astfel, ei răspund civil, contravențional, disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun, în măsura în care legea răspunderii ministeriale nu prevede altfel.

Legea nr. 115/1999 reglementează în mod special numai răspunderea penală a membrilor Guvernului pentru infracțiunile săvârșite de aceștia în exercițiul funcției lor.

Această lege reglementează, în art. 8, unele infracțiuni speciale pe care membrii Guvernului le pot comite în exercițiul funcției lor și care nu își găsesc reglementare în Codul penal (legea generală), acestea fiind următoarele:

a) împiedicarea prin amenințare, violență ori prin folosirea de mijloace frauduloase a exercitării cu bună-credință a drepturilor și libertăților vreunui cetățean;

---

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 106.

[2] M.Of. nr. 200 din 23 martie 2007.

b) prezentarea cu rea-credință de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului.

Pedeapsa prevăzută de lege pentru comiterea acestor infracțiuni este închisoarea de la 2 la 12 ani, iar tentativa se pedepsește;

c) refuzul nejustificat de a prezenta Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor permanente ale acestora, în termen de 30 de zile de la solicitare, informațiile și documentele cerute de acestea în cadrul activității de informare a Parlamentului de către membri Guvernului, potrivit art. 111 alin. (1) din Constituție;

d) emiterea de ordine normative sau instrucțiuni cu caracter discriminatoriu pe temei de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, vârstă, sexe sau orientare sexuală, apartenență politică, avere sau origine socială, de natură să aducă atingere drepturilor omului.

Săvârșirea acestor infracțiuni se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani.

În cazul săvârșirii de către membrii Guvernului, în exercițiul funcțiunii lor, a altor infracțiuni decât cele reglementate special, se aplică pedeapsa prevăzută de legea penală pentru acele infracțiuni, adică de Codul penal sau de alte legi speciale.

Pentru infracțiunile săvârșite de membrii Guvernului în exercițiul funcției lor, pe lângă pedeapsa principală se va aplica și pedeapsa complementară a interzicerii dreptului de a mai ocupa o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de conducere pe o perioadă de la 3 la 10 ani [art. 9 alin. (2) din Legea nr. 115/1999].

Pentru infracțiunile săvârșite în afara exercițiului funcției lor, membrii Guvernului răspund potrivit dreptului comun [art. 7 alin. (2)].

Răspunderea penală are caracter personal, ea privind pe fiecare membru al Guvernului, pentru faptele comise în exercitarea funcției sale.

Angajarea răspunderii penale a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor poate avea loc numai cu respectarea unei anumite proceduri de urmărire penală și de judecată, prevăzută de Legea răspunderii ministeriale. Această procedură cuprinde următoarele reguli:

a) Cererea de urmărire penală a membrilor Guvernului poate fi făcută de către Camera Deputaților, Senat ori Președintele României. Oricare dintre aceste autorități publice pot cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, fiind indiferent faptul că aceștia sunt sau nu deputați ori senatori. Cu alte cuvinte, una din Camerele Parlamentului poate cere începerea urmăririi penale împotriva unui membru al Guvernului, chiar dacă acesta nu este deputat sau senator, după cum Președintele României poate cere începerea urmăririi penale a unui membru al Guvernului, chiar dacă acesta are și calitatea de deputat sau senator;

b) Dezbaterea cererii de începere a urmăririi penale are loc în Camera Deputaților sau în Senat, în funcție de apartenența la acestea a ministrului în cauză ori, în situația în care acesta nu este parlamentar, în camera Parlamentului care a inițiat această procedură. Dezbaterea are loc pe baza unui raport întocmit de o comisie permanentă care a efectuat, în cadrul competenței sale, o anchetă privitoare la activitatea desfășurată de Guvern sau de un minister ori de către o comisie specială de anchetă, constituită în acest scop.

c) Cererea de urmărire penală a membrilor Guvernului se dezbate în prezenţa majorităţii membrilor Camerei Deputaţilor sau ai Senatului, după caz, iar hotărârea se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi. Votul este secret şi se exprimă prin bile. La dezbaterile din cele două Camere ale Parlamentului prezenţa celui în cauză este obligatorie, dar lipsa sa nejustificată nu împiedică desfăşurarea lucrărilor. În situaţia în care cel în cauză se află în imposibilitatea obiectivă de a se prezenta, Camera Deputaţilor sau Senatul, cu prilejul dezbaterilor, va fixa un nou termen pentru reluarea acestora. Cel în cauză are dreptul să îşi exprime punctul de vedere cu privire la fapta ce constituie obiectul cererii de a fi urmărit penal, precum şi asupra cererii de ridicare a imunităţii parlamentare, atunci când este cazul. În urma dezbaterilor, Camera Deputaţilor sau Senatul[1] poate aproba sau respinge cererea de începere a urmăririi penale;

d) Dacă membrul Guvernului, pentru care Preşedintele României a cerut începerea urmăririi penale, este şi deputat sau senator, ministrul justiţiei – sau dacă acesta este în cauză, prim-ministrul – va solicita Camerei competente să declanşeze procedura dezbaterii cererii de începere a urmăririi penale.

e) Potrivit art. 18 din Legea nr. 115/1999, dacă una din cele două Camere ale Parlamentului sau, după caz, Preşedintele României a cerut urmărirea penală, dosarul cauzei se trimite, de îndată, ministrului justiţiei sau, dacă acesta este în cauză, prim-ministrului, pentru a sesiza organele de urmărire penală.

Considerăm însă că acest text de lege este neconstituţional, întrucât contravine art. 109 alin. (2) din Constituţie, care prevede dreptul acestor autorităţi publice de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului necondiţionat de voinţa ministrului justiţiei ori a prim-ministrului.

Mai mult, în practică s-a întâmplat ca un ministru al justiţiei interimar[2] să încerce să obstrucţioneze procedura de urmărire penală a unor miniştri prin refuzul sesizării Parchetului General, la cererea Preşedintelui României. Prin urmare, *de lege ferenda*, se impune recunoaşterea explicită a dreptului oricărei Camere a Parlamentului şi al Preşedintelui României de a cere direct Parchetului General începerea urmăririi penale împotriva membrilor Guvernului.

Până la începerea urmăririi penale, Camera Deputaţilor, Senatul sau Preşedintele României poate să retragă, motivat, cererea prin care a solicitat urmărirea penală împotriva membrilor Guvernului;

f) După începerea urmăririi penale, dacă membrul Guvernului este şi deputat sau senator, acesta poate fi reţinut, arestat sau percheziţionat numai cu încuviinţarea Camerei din care face parte şi după ascultarea sa[3]. În caz de infracţiune flagrantă, membrul Guvernului poate fi reţinut şi supus percheziţiei, însă ministrul justiţiei

---

[1] A se vedea, în acest sens, Hotărârea nr. 8/2009 a Senatului prin care s-a cerut urmărirea penală a unui senator, fost ministru coordonator al Secretariatului General al Guvernului (publicată în M.Of. nr. 394 din 11 iunie 2009) sau Hotărârea nr. 35/2009 a Camerei Deputaţilor prin care s-a cerut urmărirea penală a unui deputat, fost ministru al Guvernului României (publicată în M.Of. nr. 519 din 28 iulie 2009).

[2] Este vorba despre Teodor Meleşcanu, ministrul interimar al justiţiei din cadrul Guvernului Tăriceanu, incidentul producându-se în luna ianuarie 2008.

[3] Art. 72 alin. (2) din Constituţie.

îl va informa neîntârziat pe președintele Camerei din care face parte. În situația în care cel în cauză este însuși ministrul justiției, sesizarea se face de către prim-ministru. Potrivit art. 72 alin. (3) din Constituție, în cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri luate împotriva membrului Guvernului care are și calitatea de deputat sau senator;

g) În cazul în care s-a cerut urmărirea penală împotriva unui membru al Guvernului, Președintele României poate dispune suspendarea acestuia din funcție;

h) Dacă s-a dispus trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului, ministrul justiției sau, după caz, prim-ministrul comunică Președintelui României data la care a fost sesizată Înalta Curte de Casație și Justiție, în vederea suspendării din funcție a acestuia. De subliniat, deci, faptul că, până la trimiterea în judecată, suspendarea din funcție a membrului Guvernului în cauză este facultativă, rămânând la aprecierea Președintelui României;

i) Urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor este de competența Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau de către Direcția Națională Anticorupție, iar judecarea acestora este de competența instanței noastre supreme. Regulile procedurale speciale se completează cu cele cuprinse în regulamentele celor două Camere ale Parlamentului și cele cuprinse în Codul de procedură penală, dacă nu contravin legii speciale.

Pe tot timpul procesului penal, membrii Guvernului beneficiază de prezumția de nevinovăție. Membrul Guvernului condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă va fi demis din funcție de Președintele României, la propunerea primului-ministru.

Hotărârea de condamnare a unui membru al Guvernului se publică în Monitorul Oficial al României, partea I.

Secțiunea a 2-a. Ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale

§1. Organizarea și funcționarea ministerelor și a celorlalte autorități ale administrației publice centrale

Ministerele sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile lor de activitate.

Ministerele se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului, pentru organizarea executării și executarea în concret a legii în anumite ramuri sau domenii de activitate.

În afară de ministere, la nivel central sunt organizate și alte autorități ale administrației publice de specialitate, cu denumiri diferite, precum: autorități naționale, agenții, oficii, comisii, institute etc. Unele dintre aceste autorități se află în subordinea Guvernului (de exemplu: Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor[1],

[1] Art. 19 alin. (1) din Legea nr. 656/2002.

Agenţia Română pentru Investiţii Străine[1], Autoritatea Naţională pentru Protecţia Consumatorilor[2]), altele în subordinea ministerelor (de exemplu: Oficiul Naţional al Denumirilor de Origine pentru Vinuri[3], care se află în subordinea Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale sau Agenţia Naţională de Cadastru şi Publicitate Imobiliară[4], care se află în subordinea Ministerului Administraţiei şi Internelor), iar altele sunt organizate ca autorităţi administrative autonome (de exemplu: Consiliul Naţional al Audiovizualului[5], Serviciul Român de Informaţii[6], Consiliul Suprem de Apărare a Ţării[7], Consiliul legislativ[8]).

Potrivit art. 36 din Legea nr. 90/2001, ministerele şi miniştrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra programului de guvernare şi a întregii liste a Guvernului. Deci, potrivit acestui text de lege, înfiinţarea ministerelor se aprobă de către Parlament. În acest sens este şi art. 37 din aceeaşi lege, potrivit căruia prim-ministrul poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înfiinţarea, desfiinţarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere.

Organizarea şi funcţionarea în concret a ministerelor se aprobă însă prin hotărâre a Guvernului, prin care se stabilesc rolul, funcţiile, atribuţiile şi structura organizatorică a fiecărui minister (art. 40 din Legea nr. 90/2001). Totuşi, prin excepţie, organizarea şi funcţionarea ministerelor privind apărarea naţională şi ordinea publică se stabilesc prin legi speciale (art. 59 din Legea nr. 90/2001).

Celelalte autorităţi de specialitate ale administraţiei publice centrale pot fi înfiinţate de către Guvern şi ministere, cu avizul Curţii de Conturi, dacă prin lege le este recunoscută această competenţă[9].

Nimic nu împiedică însă Parlamentul să înfiinţeze anumite autorităţi de specialitate ale administraţiei publice centrale, în subordinea ministerelor, prin lege ordinară.

Potrivit art. 117 alin. (3) din Constituţie, autorităţile administrative autonome pot fi înfiinţate numai prin lege organică.[10]

Ministerele şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale au personalitate juridică, fiind, deci, subiecte independente de drept. Ele au o competenţă materială specializată (limitată la anumite domenii de activitate), însă îşi exercită această competenţă pe întreg teritoriul ţării.

Fiecare minister are o structură organizatorică compusă dintr-un anumit număr de compartimente, şi anume: birouri, oficii, servicii, direcţii şi direcţii generale. Aceste compartimente nu sunt subiecte de drept şi nu pot emite acte juridice, neavând capacitate juridică.

---

[1] Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 390/2002.
[2] Art. 1 alin. (1) din H.G. nr. 748/2007.
[3] Art. 48 alin. (1) din Legea nr. 244/2002.
[4] Art. 1 alin. (1) din H.G. nr. 1210/2004.
[5] Art. 10 alin. (1) din Legea nr. 504/2002.
[6] Art. 1 din Legea nr. 14/1992.
[7] Art. 1 din Legea nr. 415/2002.
[8] Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 73/1993.
[9] Art. 117 alin. (2) din Constituţie.
[10] În legătură cu autorităţile administrative autonome, a se vedea *I. Vida*, Puterea executivă şi administraţia publică, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 140-166.

În funcție de natura atribuțiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, stabilite prin hotărâre a Guvernului. Astfel, de exemplu, Ministerul de Externe are în subordinea sa ambasadele și oficiile consulare ale României în străinătate.

Ministerele pot avea în subordinea lor servicii publice care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale. Înființarea sau desființarea serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv organizarea și funcționarea acestor servicii se aprobă prin ordin al ministrului, respectiv al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii își desfășoară activitatea. Conducătorii serviciilor publice descentralizate se numesc și se eliberează din funcție de către ministru, cu avizul consultativ al prefectului[1].

§2. Conducerea ministerelor și a celorlalte autorități publice de specialitate din cadrul administrației publice centrale

Ministerele sunt conduse de miniștri, iar conducătorii celorlalte organe centrale de specialitate poartă denumirea de director, președinte, secretar de stat etc.

Miniștrii răspund de întreaga activitate a ministerelor în fața Guvernului, precum și, în calitate de membri ai Guvernului, în fața Parlamentului.

Ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice din țară și din străinătate, precum și în justiție.

Ministrul este ajutat de unul sau mai mulți secretari de stat, potrivit hotărârii Guvernului de organizare și funcționare a ministerului. Secretarii de stat exercită atribuțiile delegate de către ministru.

Potrivit art. 53 din Legea nr. 90/2001, miniștrii îndeplinesc, în domeniul lor de activitate, următoarele atribuții:

– organizează, coordonează și controlează aplicarea legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor emise, potrivit legii, cu respectarea normelor de competență și a principiului autonomiei locale a autorităților și instituțiilor publice;

– elaborează și avizează proiecte de legi, ordonanțe, hotărâri ale Guvernului, în condițiile stabilite prin metodologia aprobată de Guvern;

– acționează pentru aplicarea strategiei proprii a ministerului, integrată celei de dezvoltare economico-socială a Guvernului;

– fundamentează și elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;

– urmăresc proiectarea și realizarea investițiilor din domeniul ministerului, în baza bugetului aprobat;

– reprezintă interesele statului în diferite organe și organisme internaționale, în conformitate cu acordurile și convențiile la care România este parte și dezvoltă relații de colaborare cu organe și organizații similare din alte state și cu organizații internaționale ce interesează domeniul lor de activitate;

---

[1] Art. 44 alin. (3) din Legea nr. 90/2001.

– iniţiază şi negociază, din împuternicirea Preşedintelui României sau a Guvernului, în condiţiile legii, încheierea de convenţii, acorduri şi alte înţelegeri internaţionale sau propun întocmirea formelor de aderare la cele existente;

– urmăresc şi controlează aplicarea convenţiilor şi acordurilor internaţionale la care România este parte şi iau măsuri pentru realizarea condiţiilor în vederea integrării în structurile europene sau în alte organisme internaţionale;

– coordonează şi urmăresc elaborarea şi implementarea de politici şi strategii în domeniile de activitate ale ministerului, potrivit strategiei generale a Guvernului;

– avizează, în condiţiile legii, înfiinţarea organismelor neguvernamentale şi cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

– colaborează cu instituţiile de specialitate pentru formarea şi perfecţionarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul lor;

– conduc aparatul propriu al ministerelor, numesc şi eliberează din funcţii personalul acestuia;

– aprobă statele de funcţii ale ministerelor în limita numărului de posturi aprobate prin hotărâre a Guvernului;

– alte atribuţii specifice stabilite prin alte acte normative.

În exercitarea atribuţiilor ce le revin, miniştrii emit ordine şi instrucţiuni în condiţiile legii [art. 46 alin. (3) din Legea nr. 90/2001]. Actele miniştrilor pot avea caracter normativ sau individual şi produc efecte juridice de la data publicării şi, respectiv, a comunicării lor persoanelor interesate.

Miniştrii îşi îndeplinesc atribuţiile folosind aparatul propriu al ministerelor, precum şi prin intermediul instituţiilor aflate în subordinea, coordonarea sau autoritatea ministerelor.

În cazul în care ministrul, din diferite motive, nu îşi poate exercita atribuţiile curente, va desemna secretarul de stat care exercită aceste atribuţii, înştiinţându-l pe prim-ministru despre aceasta.

Deşi conducerea ministerului este unipersonală, legea prevede că pe lângă ministru funcţionează colegiul ministerului, care este un organ cu rol consultativ [art. 52 alin. (1) din Legea nr. 90/2001]. Componenţa şi regulamentul de funcţionare a colegiului se aprobă de către ministru, care este, de drept, preşedintele acestuia. Colegiul ministerului se întruneşte la cererea ministrului pentru dezbaterea unor probleme privind activitatea ministerului.

Ministerul mai are şi un secretar general care este funcţionar public de carieră, numit prin concurs sau examen, pe criterii de competenţă profesională. Acesta asigură stabilitatea funcţionării ministerului, continuitatea conducerii şi realizarea legăturilor funcţionale între structurile ministerului.

Potrivit art. 49 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 90/2001, secretarul general al ministerului are următoarele atribuţii principale:

a) coordonează buna funcţionare a compartimentelor şi activităţilor cu caracter funcţional din cadrul ministerului şi asigură legătura operativă dintre ministru şi conducătorii tuturor compartimentelor din minister şi unităţile subordonate;

b) colaborează cu compartimentele de specialitate din cadrul Secretariatului General al Guvernului, cu secretarii generali din celelalte ministere, precum şi cu secretarii judeţelor şi ai prefecturilor, în probleme de interes comun;

c) primește și transmite spre avizare ministerelor proiectele de acte normative inițiate de minister și asigură avizarea actelor normative primite de la alți inițiatori;

d) transmite Secretariatului General al Guvernului proiectele de acte normative inițiate de minister, pentru a fi discutate în ședința Guvernului;

e) urmărește și asigură aplicarea actelor normative aprobate de Guvern, care au fost inițiate de minister;

f) monitorizează și controlează elaborarea raporturilor periodice, prevăzute de reglementările în vigoare;

g) coordonează întregul personal al ministerului, activitatea de elaborare a politicilor de personal și principiile directoare pentru managementul de personal din cadrul compartimentelor;

h) alte atribuții prevăzute de regulamentul de organizare și funcționare a ministerului ori încredințate de ministru.

În exercitarea atribuțiilor sale, secretarul general poate fi ajutat de unul sau doi secretari generali adjuncți, care sunt, de asemenea, funcționari publici de carieră, numiți prin concurs sau examen.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Administrația publică locală

Secțiunea 1. Considerații generale

Potrivit art. 3 alin. (3) din Constituția României, teritoriul statului nostru este organizat în următoarele unități administrativ-teritoriale: comune, orașe și județe. Potrivit art. 20 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001[1], unele orașe pot fi declarate municipii, în condițiile legii. Municipiile pot avea subdiviziuni administrativ-teritoriale ale căror delimitare și organizare se stabilesc prin lege. Comunele pot fi formate din unul sau mai multe sate.

Delimitarea teritorială a comunelor, orașelor și județelor se stabilește prin lege. Orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora se poate face numai prin lege și cu consultarea cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective, prin referendum (art. 22 din Legea nr. 215/2001).

Aceste unități administrativ-teritoriale au personalitate juridică. În calitate de persoane juridice civile ele au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar în calitate de persoane juridice de drept public ele sunt proprietare ale bunurilor din domeniul public de interes local.

Unitățile administrativ-teritoriale au organe proprii de conducere care se ocupă de soluționarea problemelor de interes local, acestea fiind consiliile locale și primarii. Consiliile locale sunt autorități deliberative, iar primarii sunt autorități executive (art. 23 din Legea nr. 215/2001).

La nivel județean funcționează consiliile județene care coordonează activitatea consiliilor comunale și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes județean (art. 24 din Legea nr. 215/2001). În relațiile dintre consiliile locale și dintre acestea și consiliile județene nu există raporturi de subordonare [art. 6 alin. (2) din Legea nr. 215/2001].

De asemenea, nici între autoritățile administrației publice locale și cele ale administrației centrale nu există raporturi de subordonare.

Secțiunea a 2-a. Principiile administrației publice locale

Potrivit art. 120 alin. (1) din Constituție și art. 2 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, administrația publică locală se organizează și funcționează în temeiul următoarelor principii:

1. principiul autonomiei locale;

2. principiul descentralizării;

---

[1] Republicată în M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

3. principiul deconcentrării serviciilor publice;
4. principiul eligibilității autorităților administrației publice locale;
5. principiul legalității;
6. principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.

Conceptul de autonomie locală definește dreptul autorităților administrației publice locale de a hotărî, cu respectarea legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor organe. Acest concept este definit și în art. 3 parag. 1 din Carta europeană a autonomiei locale.[1] care prevede că prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.

Potrivit art. 4 parag. 2 din Cartă, autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități.

În doctrină s-a arătat că, potrivit acestui text al Cartei, în raporturile dintre stat și colectivitățile teritoriale se aplică principiul subsidiarității. Potrivit acestui principiu, autoritățile administrației publice locale au competența de a hotărî în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date de lege în competența altor autorități, statul intervenind numai în acele probleme care, datorită unor rațiuni de interes general sau complexității lor, nu pot fi încredințate sau rezolvate de autoritățile publice locale.

Principiul subsidiarității a fost consacrat și în legislația noastră mai recentă. Astfel, potrivit art. 3 lit. a) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, acest principiu constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitatea administrativă necesară.

Conceptul de autonomie locală a fost definit și prin art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 al cărui conținut este aproape identic cu cel al textului art. 3 parag. 1 din Carta europeană a autonomiei locale. Astfel, potrivit reglementării interne, prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.

Comparând cele două reglementări (internă și internațională), sub aspectul definirii conceptului de autonomie locală, constatăm că între acestea există deplină concordanță. De altfel, România a ratificat Carta europeană a autonomiei locale fără a avea rezerve cu privire la definiția dată de aceasta noțiunii de autonomie locală[2].

---

[1] Carta europeană a autonomiei locale a fost adoptată de Consiliul Europei, la data de 15 octombrie 1985. Ea a fost ratificată de România prin Legea nr. 199/1997 (M.Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997).

[2] A se vedea, în acest sens, Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, supra. cit.

Totuși, constatăm unele nuanțări ale conceptului de autonomie locală din legea internă față de aceeași noțiune consacrată în reglementarea internațională. Astfel, prin art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 se prevede că autoritățile publice locale acționează în numele colectivităților locale, nu în nume propriu, așa cum se arată în art. 3 parag. 1 din Cartă. Considerăm că această precizare din legea internă este corectă, întrucât autoritățile publice locale nu sunt altceva decât organele de conducere ale unităților administrativ-teritoriale. Aceste autorități publice nu au personalitate juridică, însă ele intră în diverse raporturi juridice în numele și în interesul unităților administrativ-teritoriale pe care le reprezintă și care au personalitate juridică.

Dintr-un alt punct de vedere observăm că atât legea internă, cât și cea internațională recunosc autorităților publice locale o competență generală în rezolvarea treburilor publice care interesează colectivitățile locale. Totuși, art. 3 parag. 1 din Cartă include în competența autorităților publice locale „o parte importantă a treburilor publice", nu totalitatea acestora, așa cum reiese din modul de redactare a textului art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001. Aceasta nu înseamnă că legea internă exclude cooperarea dintre autoritățile administrației publice centrale și cele locale pentru rezolvarea unor probleme ce interesează colectivitățile locale și care nu pot fi soluționate de aceste din urmă autorități, fără ajutorul statului.

Dimpotrivă, Legea nr. 215/2001 prevede această cooperare între cele două subsisteme ale administrației publice în alte texte ale ei. Astfel, de exemplu, potrivit art. 5 alin. (2) din această lege, autoritățile administrației publice locale au dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiativă în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date, în mod expres, în competența altor autorități publice. Acest text de lege este în deplină concordanță cu textul art. 4 alin. (2) din Cartă,[1] dar, în mod implicit, și cu cel al art. 3 parag. 1 din reglementarea internațională care încredințează autorităților publice locale „o parte importantă a treburilor publice", ceea ce nu exclude posibilitatea ca alte probleme, care interesează colectivitățile locale, să fie date prin lege în competența unor autorități publice ale statului.

Mai mult, potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate. Astfel, dacă prin competențe exclusive[2] înțelegem acele competențe atribuite prin lege autorităților administrației publice locale în domenii de interes local, în care aceste autorități au un drept absolut de decizie, prin competențe delegate[3] înțelegem acele competențe atribuite, potrivit legii, de către administrația publică centrală autorităților administrației publice locale pe care acestea din urmă le exercită în numele și în limitele stabilite de către autoritățile publice delegante. În fine, prin competențe partajate[4] se înțeleg acele competențe exercitate de autoritățile administrației publice locale împreună cu alte autorități ale administrației publice ale statului, cu separarea clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare titular al acestor competențe.

---

[1] Acest text al Cartei prevede că „autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități".

[2] Art. 2 lit. e) din Legea nr. 195/2006.

[3] Art. 2 lit. d) din Legea nr. 195/2006.

[4] Art. 2 lit. f) din Legea nr. 195/2006.

În plus, art. 8 din Legea nr. 215/2001 prevede că autoritățile administrației publice centrale vor consulta, înainte de adoptarea oricărei decizii, structurile asociative[1] ale autorităților administrației publice locale în toate problemele care le privesc în mod direct, potrivit legii.

Se mai poate observa că art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 include în definiția dată conceptului de autonomie locală sintagma „în condițiile legii" pe care nu o regăsim în definiția aceleiași noțiuni consfințită în art. 3 parag. 1 din Cartă.

Această precizare a reglementării interne își are suportul în însuși principiul legalității care trebuie să caracterizeze întreaga activitate a administrației publice și nu este în divergență cu reglementarea internațională, care, ea însăși, prevede, în art. 4 parag. 2, că autonomia locală se exercită în cadrul legii.

În concluzie, reglementările legale interne și internaționale privind definirea și delimitarea sferei conceptului de autonomie locală sunt în deplină concordanță și se completează reciproc. De altfel, potrivit art. 11 alin. (2) din Constituție, o dată ratificată de România, Carta europeană a autonomiei locale face parte din dreptul intern, în cadrul căruia reglementările trebuie să se concilieze.

Potrivit acestor reglementări legale, autonomia locală reprezintă nu numai un principiu de organizare și funcționare a administrației publice, ci și un drept al autorităților publice locale, care se exercită de către acestea, în numele și în interesul unităților administrativ-teritoriale.

Autonomia locală este numai administrativă și financiară,[2] nu și politică. Prin aceasta nu se poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României [art. 2 alin. (2) din Legea nr. 215/2001].

Potrivit art. 4 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, autonomia locală privește două aspecte.[3]

a) organizarea și funcționarea administrației publice locale;

b) gestionarea sub proprie responsabilitate a resurselor care aparțin unităților administrativ-teritoriale.

Sub primul aspect, autonomia locală se manifestă, în principal prin:

– aprobarea statutului comunei sau orașului;

– aprobarea regulamentului de funcționare a consiliului local;

– înființarea de instituții și agenți economici;

– organizarea de servicii publice locale ale comunei sau orașului.

Cât privește cel de-al doilea aspect, autonomia locală se exprimă prin:

– elaborarea și aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli;

---

[1] Potrivit art. 8 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, structurile asociative ale autorității publice locale sunt:

– Asociația Comunelor din România;

– Asociația Orașelor din România;

– Asociația Municipiilor din România;

– Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România;

– Alte forme asociative de interes general, constituite, potrivit legii.

[2] Art. 4 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

[3] A se vedea, pe larg, *E. Popa*, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, București, 1999, p. 44-46.

– dreptul de a institui și a percepe impozite și taxe locale;
– administrarea domeniului public și privat al comunei și orașului.

Cu alte cuvinte, pentru exercitarea efectivă a dreptului la autonomie locală, autoritățile administrației publice locale trebuie să aibă un buget propriu de venituri și cheltuieli și să dispună de patrimoniul unităților administrativ-teritoriale pe care le reprezintă. Astfel, potrivit art. 9 și art. 10 din Legea nr. 215/2001, comunele, orașele și județele au dreptul la resurse proprii pe care autoritățile administrației publice locale le gestionează și dispun de ele, potrivit legii. De asemenea, aceste autorități publice dispun de bunurile din domeniul public și privat ale comunelor, orașelor și județelor, în conformitate cu principiul autonomiei locale.

Extrinsec, autonomia locală presupune recunoașterea dreptului la cooperare și asociere a unităților administrativ-teritoriale cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau străinătate. Ele pot avea inițiativă în constituirea unor asemenea asociații ori pot adera la asociațiile naționale și internaționale existente [art. 11 din Legea nr. 215/2001].

Un alt aspect al autonomiei autorităților administrativ-teritoriale îl constituie dreptul de a încheia între ele acorduri și de a participa la inițierea și realizarea unor programe de dezvoltare regională (art. 14 din Legea nr. 215/2001). În acest scop, consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București pot hotărî, cu acordul consiliilor locale interesate, constituirea unor regiuni de dezvoltare care să cuprindă teritoriile consiliilor în cauză.

Potrivit art. 15 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, unitățile administrativ-teritoriale limitrofe zonelor de frontieră pot încheia acorduri de cooperare transfrontalieră cu structuri similare din țările vecine, în condițiile legii. Aceste acorduri se încheie numai în domeniile care sunt de competența consiliilor locale sau județene și cu respectarea legislației interne și a angajamentelor internaționale asumate de statul român.

Consiliile locale și județene care au încheiat acorduri de cooperare transfrontalieră au dreptul să participe în alte state la organismele create prin acele acorduri, în limita competențelor ce le revin, potrivit legii.

Prin acordurile de cooperare transfrontalieră pot fi create și pe teritoriul României organisme cu personalitate juridică, dar acestea nu au competențe administrativ-teritoriale [art. 15 alin. (3) din Legea nr. 215/2001].

Coroborând dispozițiile art. 11 cu cele ale art. 15 din Legea nr. 215/2001, deducem că aceste dispoziții legale recunosc unităților administrativ-teritoriale atât dreptul la cooperare suprafrontalieră, cât și dreptul la cooperare transfrontalieră, diferența dintre aceste două forme de cooperare fiind aceea că, în primul caz, cooperarea are loc între colectivitățile locale care nu au frontieră comună.

Dreptul la cooperare suprafrontalieră este consacrat și în art. 10 parag. 3 al Cartei europene a autonomiei locale, care prevede că autoritățile administrației publice locale pot să coopereze, în condițiile prevăzute de lege, cu autoritățile administrației publice ale altor state, iar dreptul la cooperare transfrontalieră este reglementat detaliat la nivel internațional prin Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale.[1]

---

[1] Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale a fost adoptată la Madrid la data de 21 mai 1980 și a fost ratificată de

O formă particulară de cooperare suprafrontalieră a autorităților administrației publice locale o constituie *euroregiunea.* Ea presupune asocierea colectivităților locale teritoriale din două sau mai multe state vecine, formând o zonă unitară caracterizată prin anumite particularități sau interese comune, având instituții proprii de cooperare[1].

Legea nr. 215/2001 recunoaște autorităților administrației publice locale dreptul la cooperare suprafrontalieră și la asocierea cu alte autorități publice similare din țară sau străinătate, ceea ce ne duce la concluzia că ele pot participa și la constituirea euroregiunilor (art. 11 și art. 15).

Cooperarea suprafrontalieră a autorităților administrației publice locale poate avea loc numai cu respectarea anumitor condiții prevăzute de Legea nr. 215/2001.

Astfel, potrivit art. 16 alin. (1) din această lege, autoritățile administrației publice locale trebuie să comunice Ministerului Afacerilor Externe și Ministerului Administrației și Internelor inițiativa lor de a se asocia cu autorități ale administrației publice locale din străinătate sau de a adera la astfel de asociații internaționale.

Mai mult, autoritățile administrației publice locale trebuie să transmită Ministerului Afacerilor Externe, spre avizare, proiectele de acorduri sau convenții de cooperare pe care acestea intenționează să le încheie cu autorități ale administrației publice locale din alte țări, înainte de supunerea lor spre adoptare de către consiliile locale sau județene [art. 16 alin. (2) din Legea nr. 215/2001]. Avizul Ministerului Afacerilor Externe se emite în termen de 30 de zile de la data primirii solicitării din partea consiliilor locale sau județene interesate. Tăcerea Ministerului Afacerilor Externe creează prezumția că nu sunt obiecții din partea acestuia cu privire la proiectul de acord (sau convenția de cooperare) care poate fi supus aprobării consiliului local sau județean interesat.

Potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, avizul Ministerului Afacerilor Externe este conform, ceea ce înseamnă că punctul de vedere al acestui minister este obligatoriu pentru unitățile administrativ-teritoriale care intenționează să încheie asemenea acorduri de asociere sau cooperare cu structuri similare din străinătate.

Considerăm însă că acest caracter obligatoriu al avizului pentru asocierea sau cooperarea unităților administrativ-teritoriale pe plan extern este de natură să afecteze dreptul colectivităților locale la autonomie locală. Susținerile noastre se întemeiază pe faptul că, oricând, administrația publică centrală își poate exercita, în mod discreționar, dreptul său de apreciere asupra oportunității încheierii unor acorduri de cooperare externă de către unitățile administrativ-teritoriale, blocând aceste inițiative ale autorităților publice locale prin emiterea unor avize negative.

Mai mult, acest aviz, fiind o operațiune tehnico-administrativă, nu poate fi înlăturat nici măcar pe cale judecătorească, unitățile administrativ-teritoriale fiind nevoite să renunțe la inițiativele lor de asociere sau cooperare externă.

De aceea, credem că o astfel de opțiune a legiuitorului a devenit anacronică și trebuie abandonată cât mai curând, întrucât este în discordanță flagrantă cu caracterul democratic și descentralizat al statului nostru.

România prin O.G. nr. 120/1998 (M.Of. nr. 329 din 31 august 1998), aprobată prin Legea nr. 78/1999 (M.Of. nr. 207 din 13 mai 1999).

[1] A se vedea, pe larg, *C.L. Popescu*, op. cit., p. 273.

Suntem convinşi că o asemenea condiţionare impusă de statul român unităţilor administrativ-teritoriale izvorăşte dintr-o anumită grijă nejustificată, în opinia noastră, de a nu se aduce vreo atingere caracterului unitar şi indivizibil al statului prin acordurile de asociere sau cooperare a unităţilor administrativ-teritoriale cu structuri similare din străinătate.

În realitate, un asemenea risc nu poate exista, atât timp cât hotărârile consiliilor locale şi judeţene privind aprobarea acestor acorduri pot fi atacate, dacă sunt nelegale, la instanţa de contencios administrativ de către prefect, în calitatea sa de reprezentant, pe plan local, al Guvernului.

Menţinerea acestui aviz conform va aduce numai dezavantaje atât în privinţa imaginii exterioare a statului, cât şi în privinţa dezvoltării economice a unităţilor administrativ-teritoriale, care, în aceste condiţii, nu vor putea să se manifeste în mod liber în relaţiile lor cu structurile similare ale statelor din Uniunea Europeană şi să beneficieze de oportunităţile acestei cooperări externe.

Principiul descentralizării a fost consacrat, în mod expres, în art. 120 alin. (1) din Constituţia României, în urma revizuirii acesteia prin Legea nr. 429/2003[1]. Acest principiu a fost definit ulterior de legiuitorul ordinar prin art. 2 lit. l) din Legea-cadru nr. 195/2006, care prevede că „descentralizarea reprezintă transferul de competenţă administrativă şi financiară de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice locale sau către sectorul privat".

Noţiunea de descentralizare consacrată de Constituţie reprezintă descentralizarea administrativ-teritorială, adică recunoaşterea în cadrul teritoriului statului a unităţilor administrativ-teritoriale cu personalitate juridică proprie şi cu statut de subiecte de drept distincte.

Unităţile administrativ-teritoriale au patrimoniu şi buget propriu, precum şi organe proprii de conducere (consiliile locale şi primarii) prin care îşi exercită dreptul la autonomie administrativă şi financiară.

Sintagma „sectorul privat" din definiţia descentralizării cuprinsă în art. 2 lit. l) din Legea nr. 195/2006 are în vedere delegarea unor servicii publice de către administraţia publică centrală în favoarea unor agenţi economici sau organisme cu caracter nonprofit, însă acest transfer de competenţe nu este relevant pentru definirea descentralizării administrativ-teritoriale.

Principiul deconcentrării serviciilor publice constă în transferarea unora din atribuţiile autorităţilor administraţiei publice centrale de specialitate către un serviciu determinat al lor în unităţile administrativ-teritoriale.[2] Astfel, în judeţe sunt organizate servicii publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale. Aceste servicii au personalitate juridică, au competenţă materială specializată şi sunt supuse controlului ierarhic exercitat de autorităţile publice centrale.

Principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale constă în aceea că aceste autorităţi se aleg prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile Legii nr. 67/2004 privind alegerea autorităţilor administraţiei publice locale.

Principiul consultării cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit este, şi el, consacrat în mod expres de lege. Astfel, art. 22 din Legea nr. 215/2001 dispune că

---

[1] Legea de revizuire a Constituţiei României nr. 429/2003 (M.Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003).

[2] A se vedea art. 2 lit. j) din Legea nr. 195/2006.

orice modificare a limitelor unităților administrativ-teritoriale se poate efectua numai în temeiul legii și cu consultarea prealabilă a locuitorilor acestora prin referendum, care se organizează potrivit legii[1].

Secțiunea a 3-a. Consiliile locale

§1. Componență și constituire

Consiliile locale sunt autorități deliberative ale administrației publice prin care se realizează autonomia locală, având rolul de a rezolva treburile publice din comune și orașe, în condițiile prevăzute de lege.

Consiliile locale au un număr de membri ce variază între 9 și 31 consilieri, care se stabilește prin ordin al prefectului în funcție de numărul locuitorilor comunei sau orașului, număr raportat de către Institutul Național de Statistică și Studii Economice la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile sau la data de 1 iulie a anului care precede alegerile [art. 29 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. Consiliul General al Municipiului București are un număr de 55 de consilieri.

Pentru constituirea consiliului local este necesară validarea, în prealabil, a mandatelor consilierilor aleși.

În acest scop, consiliile locale aleg prin vot deschis, dintre membrii lor, pe întreaga durată a mandatului, o comisie de validare alcătuită din 3-5 consilieri. Această comisie examinează legalitatea alegerii fiecărui consilier și propune consiliului local validarea sau invalidarea mandatelor. Consiliul local validează sau invalidează mandatele consilierilor cu votul deschis al majorității consilierilor prezenți la ședință. Persoana al cărei mandat este supus validării sau invalidării nu participă la vot. Hotărârea de validare sau invalidare a mandatelor poate fi atacată de cei interesați direct la instanța de contencios administrativ, în termen de 5 zile de la adoptare sau de la comunicare, în cazul celor absenți de la ședință. Instanța de judecată se pronunță în cel mult 30 de zile de la sesizare, hotărârea sa fiind definitivă și irevocabilă.

Invalidarea alegerii unui consilier poate interveni numai dacă se constată existența uneia din următoarele situații:

a) încălcarea condițiilor de eligibilitate[2];

---

[1] Organizarea și desfășurarea referendumului sunt reglementate prin Legea nr. 3/2000 (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000). Potrivit acestei legi, referendumul local se poate organiza în toate satele și localitățile componente ale comunei sau orașului ori numai în unele dintre acestea [art. 13 alin. (2)]. Problemele supuse referendumului local se stabilesc de consiliile locale sau județene, după caz, la propunerea primarului, respectiv, a președintelui consiliului județean sau a unei treimi din numărul consilierilor locali, respectiv al consilierilor județeni.[art. 14 alin. (1)]. De asemenea, proiectele de lege sau propunerile legislative privind modificarea limitelor teritoriale ale comunelor, orașelor și județelor se înaintează Parlamentului spre adoptare după consultarea prealabilă a cetățenilor prin referendum, legea dispunând că, în acest caz, organizarea referendumului este obligatorie [art. 13 alin. (3)]. Cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin „DA" sau „NU" asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unităților administrativ-teritoriale respective [art. 14 alin. (2)].

[2] Condițiile de eligibilitate sunt prevăzute în Constituția României și în art. 4-5 din Legea nr. 67/2004. Astfel, pot fi alese persoanele care: a) au drept de vot (dreptul de a alege), adică

b) frauda electorală[1].

Constituirea consiliilor locale se face în termen de 20 de zile de la data alegerilor. Convocarea consilierilor declarați aleși pentru ședința de constituire se face de către prefect. Ședința este legal constituită dacă participă cel puțin două treimi din numărul consilierilor aleși și validați, în caz contrar, ședința convocându-se peste trei zile, în aceleași condiții. Dacă nici după a doua convocare nu este întrunită majoritatea consilierilor locali, se va proceda la o a treia convocare peste alte trei zile, în aceleași condiții. Potrivit art. 30 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, în situația în care consiliul local nu se poate întruni nici la ultima convocare datorită absenței, fără motive temeinice, a consilierilor, iar aceștia nu pot fi înlocuiți de supleanții înscriși pe listele de candidați respective, prefectul va declara vacante, prin ordin, locurile consilierilor aleși care au lipsit nemotivat de la oricare din cele trei convocări anterioare. Ordinul prefectului poate fi atacat de cei în cauză la instanța de contencios administrativ, în termen de 5 zile de la comunicare.

Consilierii în cauză pot face dovada în fața instanței judecătorești că absența lor de la ședința de constituire a consiliului local s-a datorat unei boli care a necesitat spitalizarea sau a făcut imposibilă prezența acestora la ședință, a unei deplasări în străinătate în interes de serviciu sau a unor evenimente de forță majoră [art. 30 alin. (5) din Legea nr. 215/2001].

Pentru ocuparea locurilor declarate vacante se vor organiza alegeri parțiale, în termen de 30 de zile de la expirarea termenului în care poate fi atacat ordinul prefectului sau, după caz, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care s-a respins acțiunea în anularea acestui ordin.

---

să nu fi fost lipsite de acest drept prin hotărâre judecătorească; b) au împlinit vârsta de cel puțin 23 ani, până în ziua alegerilor, inclusiv; c) nu fac parte din categoriile de persoane cărora le este interzisă asocierea în partide politice, prevăzute de art. 40 alin. (3) din Constituție, adică: judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică; d) au domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale în care urmează să fie alese; e) nu sunt alienați sau debili mintali puși sub interdicție; f) au cetățenia română sau europeană. Legea nr. 67/2004 nu prevede în mod expres în art. 4 și art. 5 condiția cetățeniei române pentru candidații în alegerile locale, însă această condiție rezultă din coroborarea acestor prevederi legale cu dispozițiile art. 2 și art. 3 din aceeași lege, care recunosc dreptul de a alege, numai cetățenilor români. Or, așa cum am arătat, una din condițiile cerute de art. 4 din Legea nr. 67/2004, pentru ca o persoană să fie eligibilă este tocmai aceea de a avea dreptul de a alege.

Mai mult, condiția cetățeniei române pentru ocuparea unei funcții publice este consacrată la nivel constituțional în art. 16 alin. (3) din Legea noastră fundamentală. Trebuie precizat însă că art. 16 din Constituție prevede că, în viitor, urmare a aderării României la Uniunea Europeană, vor avea dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale, în afara cetățenilor români, și cetățenii Uniunii Europene în condițiile stabilite prin legea electorală. În acest sens, Legea nr. 67/2004 a fost completată deja, prin O.U.G. nr. 20/2008, cu art. 4^1 care prevede că cetățenii Uniunii Europene cu domiciliul sau reședința în România au dreptul de a fi aleși, în aceleași condiții ca și cetățenii români, dar numai în funcția de consilier local și consilier județean.

[1] Frauda electorală trebuie să fie constatată de Biroul Electoral Central [art. 32 alin. (4) din Legea nr. 215/2001].

Consilierii ale căror mandate au fost validate depun în fața consiliului local un jurământ[1] în limba română, al cărui text este prevăzut în art. 32 alin. (1) din Legea nr. 215/2001. Consilierii care refuză să depună jurământul sunt considerați demisionați de drept

Potrivit art. 33 din Legea nr. 215/2001, în cazul în care consilierul declarat ales renunță la mandat înainte de validare sau refuză să depună jurământul, se supune validării mandatul primului supleant înscris pe lista partidului politic, a alianței politice sau alianței electorale respective, dacă până la validarea mandatelor, partidele și alianțele politice confirmă, în scris, apartenența la acestea.

În cazul în care înlocuirea cu supleanți nu este posibilă, iar numărul consilierilor se reduce sub jumătate plus unu se vor organiza alegeri parțiale pentru completarea locurilor vacante și constituirea consiliului local.

Ședința de constituire este condusă de cel mai în vârstă consilier, asistat de doi consilieri dintre cei mai tineri, cu asistență de specialitate a secretarului unității administrativ-teritoriale care întocmește și procesul-verbal al ședinței.

După validarea mandatelor și depunerea jurământului de către majoritatea consilierilor locali validați, consiliul local este legal constituit [art. 34 alin. (2) din Legea nr. 215/2001].

Constituirea consiliului local se constată prin hotărâre, adoptată cu votul majorității consilierilor locali validați.

După constituire, consiliul local alege, dintre membrii săi, prin vot deschis al majorității consilierilor în funcție, un președinte de ședință pe o perioadă de cel mult 3 luni, care va conduce ședințele consiliului și va semna hotărârile adoptate de acesta. Consilierul ales în această funcție poate fi schimbat la inițiativa a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor, cu votul majorității consilierilor în funcție.

Potrivit art. 54 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, după constituire, consiliul local își organizează comisii de specialitate pe principalele domenii de activitate. Comisiile de specialitate sunt constituite din consilieri locali. Ele își aleg câte un președinte și un secretar.

Comisiile de specialitate analizează și avizează proiectele de hotărâre care se referă la domeniul lor de activitate. Acestea lucrează în plen și iau hotărâri cu votul majorității membrilor lor.

Organizarea, funcționarea și atribuțiile comisiilor de specialitate se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local.[2]

---

[1] Textul jurământului depus de consilierii locali (județeni) este următorul: *„Jur să respect Constituția și legile țării și să fac, cu bună-credință, tot ceea ce stă în puterile și priceperea mea pentru binele locuitorilor comunei (orașului, municipiului, județului). Așa să-mi ajute Dumnezeu!"*. Potrivit art. 32 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, jurământul poate fi depus și fără formula religioasă.

[2] Consiliile locale au propriile regulamente de funcționare aprobate în baza Regulamentului-cadru aprobat prin O.G. nr. 35/2002 (M.Of. nr. 90 din 2 februarie 2002). În Regulament sunt prevăzute domeniile în care pot fi organizate comisii de specialitate în funcție de specificul local și de nevoile unităților administrativ-teritoriale, și anume: agricultură; activități economico-financiare; activități social-culturale; culte; învățământ; sănătate și familie; amenajarea teritoriului și urbanism; muncă și protecție socială; protecție mediu și turism; juridică și de disciplină; validare.

Consiliile locale pot organiza, din proprie inițiativă sau la inițiativa primarului, comisii speciale de analiză și verificare pe perioadă determinată [art. 54 alin. (7) din Legea nr. 215/2001]. Componența comisiei speciale de analiză și verificare, obiectivele și perioada de desfășurare a activităților acesteia se stabilesc prin hotărârea consiliului local. Membrii comisiei speciale acționează în limitele stabilite prin hotărârea consiliului local.

§2. Suspendarea și încetarea mandatului de consilier

Mandatul de consilier este de 4 ani și se exercită în condițiile legii. El se suspendă, de drept, în cazul în care consilierul a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică, de îndată, de instanța de judecată prefectului care, prin ordin, constată suspendarea mandatului [art. 56 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. Suspendarea durează până la încetarea măsurii arestării preventive sau, în cazul în care această măsură durează pe tot timpul procesului, până la soluționarea definitivă a procesului penal. În cazul condamnării consilierului local, va avea loc încetarea mandatului acestuia. Dacă însă consilierul suspendat a fost găsit nevinovat de către instanța penală, măsura suspendării încetează, iar acesta are dreptul la despăgubiri, în condițiile legii.

Ordinul de constatare a suspendării mandatului se comunică de îndată consilierului local. Deși legea nu prevede, ordinul prefectului poate fi atacat la instanța de contencios administrativ, însă acțiunea în anulare nu va avea nicio șansă de reușită dacă se va face dovada luării măsurii arestării preventive împotriva consilierului suspendat din funcție. Dacă însă măsura arestării a fost revocată, trebuie revocat și ordinul prefectului, altfel el va putea fi anulat de instanța de contencios administrativ la cerere consilierului interesat.

Potrivit art. 9 alin. (2) din Legea nr. 393/2004[1], după validare și depunerea jurământului, mandatul de consilier încetează, de drept, în următoarele cazuri:

– *demisie,* care se depune în scris la președintele de ședință sau, în cazul demisiei consilierilor județeni, la președintele acestui consiliu. Consilierul poate reveni asupra demisiei până la adoptarea hotărârii consiliului local, prin care ia act de demisie și se declară vacant locul consilierului în cauză;

– *pierderea drepturilor electorale;*

– *schimbarea domiciliului* în altă unitate administrativ-teritorială, confirmată prin mențiunea efectuată în acest sens în actul de identitate al consilierului în cauză;

– *lipsa nemotivată* de la 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului local;

– *imposibilitatea de a-și exercita mandatul* pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor în care această imposibilitate se datorează unei suspendări de drept[2] a mandatului;

– *condamnarea,* prin hotărâre judecătorească definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, indiferent dacă pedeapsa este cu executare efectivă sau suspendată, întrucât legea nu face nicio distincție sub acest aspect;

---

[1] Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali (M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004).

[2] O astfel de suspendare de drept a mandatului poate interveni, potrivit art. 11 alin. (2) din Legea nr. 393/2004, când consilierul local a fost însărcinat de consiliul din care face parte, de către Guvern sau de către Parlament cu exercitarea unei misiuni în țară sau în străinătate.

– *punerea sub interdicție* prin hotărâre judecătorească definitivă;
– *pierderea calității de membru* al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales;
– *deces;*
– *incompatibilitate.*

În ce privește acest din urmă caz de încetare a mandatului consilierilor locali, precizăm că, potrivit art. 88 alin. (1) din Legea nr. 161/2003[1], funcția de consilier local (județean) este incompatibilă cu:
– funcția de prefect sau subprefect;
– o altă funcție de consilier local sau județean;
– calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local sau în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv;
– funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile comerciale de interes local înființate sau aflate sub autoritatea consiliului local ori a consiliului județean respectiv sau la regiile autonome și societățile comerciale de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;
– funcția de președinte sau secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;
– funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;
– calitatea de acționar semnificativ[2] la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv de consiliul județean, precum și cu calitatea de soț sau rudă de gradul I al unui asemenea acționar;

Legea nu interzice consilierilor locali implicarea lor în afaceri realizate de alte societăți comerciale. Astfel, potrivit art. 90 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, consilierii locali pot deține funcții, de genul celor menționate mai sus, la societățile comerciale cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unități administrativ-teritoriale, însă aceștia nu pot încheia contracte de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care fac parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local, aflate în subordinea sau sub autoritatea consiliului local sau județean ori cu societățile comerciale înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective. Această interdicție de a contracta se aplică și în cazul în care funcțiile menționate sunt deținute de soțul sau rudele de gradul I al alesului local [art. 90 alin. (2) din Legea nr. 161/2003].

---

[1] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

[2] Potrivit art. 89 alin. (3) din Legea nr. 161/2003, prin acționar semnificativ se înțelege persoana care exercită drepturi aferente unor acțiuni care, cumulate, reprezintă cel puțin 10% din capitalul social sau îi conferă cel puțin 10% din totalul drepturilor de vot în adunarea generală.

Consilierul local are posibilitatea de a renunța, prin demisie, la funcția sa, înainte de a fi numit sau ales în funcția care atrage starea de incompatibilitate sau în cel mult 15 zile de la numirea sau alegerea în această funcție [art. 91 alin. (3) din Legea nr. 161/2003].

În cazul în care alesul local aflat în stare de incompatibilitate nu renunță la una din cele două funcții în acest termen, prefectul, prin ordin, va constata încetarea de drept a mandatului celui în cauză la data expirării termenului legal, în urma propunerii secretarului unității administrativ-teritoriale [art. 91 alin. (4) din Legea nr. 161/2003]. Legea prevede în mod expres, deși nu era necesar, că ordinul prefectului va putea fi atacat la instanța de contencios administrativ.

Legea prevede doar sancțiunea aplicabilă consilierilor locali și județeni pentru nerespectarea interdicției speciale de a contracta, și anume încetarea de drept a mandatului acestora, dar nu menționează sancțiunea aplicabilă contractelor încheiate în aceste condiții. [art. 92 alin. (1) din Legea nr. 161/2003].

Cu toate acestea, considerăm că sancțiunea care ar trebui să intervină în aceste situații este nulitatea contractelor respective, potrivit legii civile, întrucât ele au fost încheiate cu nerespectarea unor dispoziții legale imperative care reglementează o incapacitate specială de a contracta[1].

De asemenea, aceste contracte ar putea fi considerate nule și pentru cauză ilicită în conformitate cu art. 966 și 968 C.civ.:[2]

– funcția de primar sau viceprimar;

– calitatea de senator, deputat, ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și cele asimilate acestora.

Încetarea de drept a mandatului de consilier pentru celelalte cazuri decât incompatibilitatea se constată prin hotărârea consiliului local, la inițiativa primarului sau a oricărui consilier.

Legea nr. 393/2004 prevede, în art. 9 alin. (4), că hotărârea consiliului local, prin care se constată încetarea de drept a mandatului unui consilier local, poate fi atacată la instanța de contencios administrativ numai în anumite situații și anume:

– schimbarea domiciliului consilierului local într-o altă unitate administrativ-teritorială;

– imposibilitatea exercitării mandatului consilierului local pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive;

– lipsa nemotivată de la 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului local;

– pierderea calității de membru al partidului politic pe a cărui listă a fost ales[3].

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 950 pct. 4 C.civ. care prevede că sunt incapabili de a contracta toți cei cărora legea le-a prohibit oarecare contracte, iar potrivit art. 948 pct. 1 din același cod, una din condițiile esențiale pentru valabilitatea unei convenții este capacitatea de a contracta.

[2] Potrivit acestor texte din Codul civil „obligația fără cauză sau fondată pe o cauză falsă sau nelicită nu poate avea niciun efect" (art. 966), iar „cauza este nelicită când este prohibită de legi, când este contrarie bunelor moravuri și ordinii publice" (art. 968).

[3] Facem precizarea că în această situație nu poate fi contestată, pe cale judecătorească, măsura politică a excluderii consilierului local din partidul politic pe a cărui listă a candidat în alegerile locale. Astfel, potrivit art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003

Apreciem că aceste prevederi legale sunt neconstituționale, întrucât contravin principiului liberului acces la justiție, consfințit prin art. 21 din Constituția României. Acest text constituțional prevede, în alin. (1), că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, iar în alin. (2) dispune că nicio lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept.

Prin urmare, Legea nr. 393/2004 nu poate limita cazurile în care hotărârea consiliului local poate fi atacată la instanța judecătorească de către cei interesați. Această neconcordanță între cele două reglementări legale se rezolvă în favoarea dispoziției constituționale care primează și, în consecință, orice hotărâre a consiliului local prin care se constată încetarea mandatului de consilier local, cu excepția cazului în care mandatul încetează prin decesul consilierului, poate fi atacată la instanța de contencios administrativ, care va aprecia dacă sunt îndeplinite sau nu condițiile legale pentru anularea hotărârii atacate.

Hotărârea consiliului local poate fi atacată de către consilierul interesat, în termen de 10 zile de la comunicare, iar procedura administrativă prealabilă nu se mai efectuează. Instanța de contencios administrativ are obligația să se pronunțe asupra cererii în anularea hotărârii consiliului local, în termen de 30 de zile de la înregistrarea acțiunii la acea instanță.

§3. Dizolvarea consiliului local

Dizolvarea de drept are loc în următoarele situații:[1]

– consiliul local nu se întrunește timp de 2 luni consecutiv;

– consiliul local nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre;

– numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți.

Dizolvarea de drept a consiliului local se constată prin hotărâre judecătorească pronunțată de instanța de contencios administrativ la sesizarea primarului, viceprimarului, secretarului unității administrativ-teritoriale sau a altor persoane interesate, care pot fi chiar cetățenii unității administrativ-teritoriale în care a fost ales consiliul local.

Cu privire la aceste cazuri de dizolvare a consiliului local sunt de făcut următoarele precizări:

În primul caz, legea condiționează dizolvarea de drept a consiliului local de neîntrunirea acestuia în 2 ședințe ordinare, adică în 2 ședințe lunare, întrucât potrivit art. 39 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, consiliul local se întrunește în ședințe ordinare, lunar, la convocarea primarului. Deci, primarul nu poate convoca consiliul local de mai multe ori într-o lună, pentru ca, apoi, dacă acesta nu se întrunește în ședințele respective, să ceară constatarea dizolvării de drept a consiliului local.

De asemenea, primarul sau secretarul unității administrativ-teritoriale, care nu și-a îndeplinit obligațiile de convocare a ședințelor consiliului local, nu poate invoca,

---

(publicată în M.Of nr. 25 din 17 ianuarie 2003), dobândirea sau pierderea calității de membru al unui partid politic este supusă numai jurisdicției interne a partidului respectiv, potrivit statutului partidului.

[1] Art. 55 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

ulterior, în cererea de constatare a dizolvării de drept a consiliului, faptul că acesta nu s-a întrunit în şedinţe timp de 2 luni consecutiv.

În cel de-al doilea caz, primarul şi secretarul unităţii administrativ-teritoriale nu se pot prevala, într-o asemenea acţiune judecătorească, de motivul neadoptării niciunei hotărâri de către consiliul local în 3 şedinţe ordinare consecutive, dacă ei înşişi nu şi-au îndeplinit obligaţiile privind pregătirea proiectelor de hotărâri şi supunerea lor spre dezbatere consiliului local. Altfel, ar însemna să-şi invoce propria lor culpă în dizolvarea consiliului local.

În concluzie, în primele două cazuri, dizolvarea de drept a consiliului local trebuie să fie consecinţa culpei exclusive a consiliului local, care manifestă dezinteres faţă de problemele comunităţii locale care l-a ales.

Ultimul motiv de dizolvare de drept a consiliului local poate excede culpei consiliului local sau a consilierilor locali, întrucât reducerea numărului lor sub minimul prevăzut de lege se poate datora şi unor cauze obiective ca, de exemplu, decesul unor consilieri locali.

Hotărârea instanţei judecătoreşti este definitivă, ea putând fi supusă căii de atac a recursului.

Dizolvarea consiliului local prin referendum local poate avea loc din iniţiativa a cel puţin 25% din numărul cetăţenilor cu drept de vot înscrişi pe listele electorale ale unităţilor administrativ-teritoriale care solicită prefectului organizarea referendumului în acest scop.

Referendumul local se organizează de către o comisie specială numită prin ordinul prefectului şi este valabil dacă s-au prezentat la urne jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot.

Dacă jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate sunt în sensul dizolvării consiliului local, acesta îşi încetează activitatea.

În oricare din acest situaţii de dizolvare a consiliului local, stabilirea datei pentru organizarea alegerilor noului consiliu local se face de Guvern, la propunerea prefectului. Această dată trebuie stabilită cu respectarea art. 55 alin. (7), partea finală, din Legea nr. 215/2001, care prevede că alegerile trebuie organizate în termen de 90 de zile de la rămânerea definitivă şi irevocabila a hotărârii judecătoreşti prin care s-a constatat dizolvarea consiliului local sau, după caz, de la validarea rezultatelor referendumului.

Până la constituirea noului consiliu, primarul sau, în absenţa acestuia, secretarul unităţii administrativ-teritoriale va rezolva problemele curente ale comunei, oraşului sau municipiului, potrivit competenţelor ce-i revin, potrivit legii.

§4. Competenţa consiliilor locale

Consiliile locale au competenţă materială generală în rezolvarea problemelor unităţilor administrativ-teritoriale pe care le reprezintă. Astfel, potrivit art. 36 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, consiliul local are iniţiativă şi hotărăşte, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care sunt date prin lege în competenţa altor autorităţi publice locale sau centrale.

Competenţa materială a consiliilor locale este constituită din totalitatea atribuţiilor conferite acestora, prin lege.

Atribuțiile principale ale consiliilor locale sunt prevăzute în art. 36 alin. (2) din Legea nr. 215/2001.

O primă clasificare a acestor atribuții a fost făcută de Legea nr. 215/2001, în art. 36 alin. (2), în funcție de domeniile care au fost date în competența acestor autorități publice locale.

Potrivit acestui text de lege, consiliul local exercită următoarele categorii de atribuții:

– atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de lucru al primarului, al instituțiilor și serviciilor publice de interes local, al societăților comerciale și regiilor autonome de interes local, precum și aprobarea statului de funcții al acestora;

– atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, care includ: aprobarea bugetului local, contractarea și (sau) garantarea împrumuturilor, contractarea datoriei publice prin emisiuni de titluri de valoare în numele unității administrativ-teritoriale, aprobarea impozitelor și taxelor locale, a strategiilor de dezvoltare economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale etc.;

– atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului care includ: darea în administrare, închirierea sau concesionarea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale, precum și a serviciilor publice de interes local; vânzarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a unității administrativ-teritoriale; avizarea și aprobarea documentațiilor tehnice de amenajare a teritoriului și de urbanism ale localităților; atribuirea sau schimbarea denumirilor de străzi, de piețe și de obiective de interes public local;

– atribuții privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni privind: educația, serviciile sociale, cultură, tineretul, sportul, ordinea publică, protecția și refacerea mediului, evidența persoanelor, podurile și drumurile publice, alimentare cu apă, gaze naturale, canalizare salubrizare, energie termică, iluminat public, transport public local, locuințe sociale etc.;

– atribuții privind cooperarea internațională pe plan extern și intern care includ: cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine în vederea finanțării și realizării în comun a unor lucrări, servicii sau alte proiecte de interes public local; înfrățirea, cooperarea sau asocierea comunei, orașului sau municipiului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări în vederea promovării unor interese comune etc.

O a doua clasificare a competențelor consiliilor locale are tot un caracter legal, ea fiind opera Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006 care prevede, în art. 19, că autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate.

Mai mult, în art. 20-27, Legea nr. 195/2006 enumeră atribuțiile consiliilor locale care se încadrează în fiecare din aceste categorii de competențe.

Astfel, fac parte din categoria competențelor exclusive următoarele atribuții ale consiliilor locale, comunale și orășenești: administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale; administrarea infrastructurii rutiere de interes local; administrarea instituțiilor de cultură de interes local; administrarea unităților sanitare publice de interes local; amenajarea teritoriului și urbanism; serviciile comu-

nitare de utilitate publică (alimentarea cu apă, canalizarea şi epurarea apelor uzate şi pluviale); iluminatul public; salubrizarea; serviciile de asistenţă socială cu caracter primar pentru protecţia copilului, pentru persoane vârstnice şi specializate pentru victimele violenţei în familie; transportul public local de călători, alte competenţe stabilite de lege.

Continuând procesul descentralizării administrative, statul transferă încă în competenţa exclusivă a consiliilor locale şi alte atribuţii, urmărind o rezolvare mai bună a problemelor de interes local. Astfel, de exemplu, prin Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 162/2008[1], au fost transferate din competenţa Ministerului Sănătăţii Publice către autorităţile administraţiei publice locale, concomitent cu asigurarea resurselor umane, financiare şi materiale necesare exercitării acestora, următoarele atribuţii şi competenţe: asistenţă medicală comunitară, asistenţă medicală desfăşurată în unităţile de învăţământ, finanţarea cheltuielilor de personal aferente medicilor şi asistenţilor medicali, precum şi cheltuielile cu medicamente şi materiale sanitare din unităţile de asistenţă medico-socială, asistenţă medicală acordată în unele unităţi sanitare cu paturi, emiterea unor avize şi autorizaţii.

În categoria competenţelor partajate ale consiliilor locale din comune şi oraşe sunt incluse următoarele atribuţii: alimentarea cu energie termică produsă în sistem centralizat; construirea de locuinţe sociale şi pentru tineret; învăţământul preuniversitar de stat, cu excepţia învăţământului special; ordinea şi siguranţa publică; acordarea unor ajutoare speciale persoanelor aflate în dificultate; prevenirea şi gestionarea situaţiilor de urgenţă la nivel local; serviciile de asistenţă medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale sau cu dizabilităţi; serviciile publice comunitare pentru evidenţa persoanelor, alte competenţe stabilite potrivit legii.

Aceste atribuţii sunt partajate cu autorităţile administraţiei publice centrale.

Potrivit art. 25 din Legea nr. 195/2006, autorităţile administraţiei publice locale ale comunelor şi oraşelor exercită competenţe partajate cu autorităţile administraţiei publice de la nivelul judeţelor, în cazul furnizării unor servicii de utilităţi publice prin intermediul operatorilor regionali.

În exercitarea competenţelor partajate consiliile locale ale comunelor şi oraşelor colaborează cu autorităţile administraţiei publice a statului de la nivel central sau judeţean, după caz, în condiţiile legii.

Deşi Legea nr. 195/2006 nu prevede în mod expres, este evident că această colaborare constă în asistenţă de specialitate şi sprijin financiar acordate consiliilor locale de către administraţia publică a statului pentru îndeplinirea corespunzătoare a atribuţiilor partajate.

Potrivit art. 27 din Legea nr. 195/2006, autorităţile administraţiei publice locale exercită competenţe delegate de către autorităţile administraţiei publice centrale privind plata unor alocaţii şi a unor indemnizaţii pentru copii şi adulţi cu dizabilităţi.

---

[1] O.U.G. nr. 162/2008 privind transferul ansamblului de atribuţii şi competenţe exercitate de Ministerul Sănătăţii către autorităţile administraţiei publice locale a fost publicată în M.Of. nr. 808 din 3 decembrie 2008.

§5. Funcționarea consiliilor locale

Consiliul local se alege pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit prin lege organică în caz de război sau catastrofă[1]. Consiliul local își exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou ales.

Consiliul local își desfășoară activitatea în ședințe ordinare, care au loc lunar, la convocarea primarului. Consiliul local se poate întruni și în ședințe extraordinare, ori de câte ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul consilierilor. Convocarea consiliului local se face în scris prin grija secretarului unității administrativ-teritoriale. Ea trebuie făcută cu cel puțin 5 zile înaintea ședințelor ordinare sau cu cel puțin 3 zile înaintea ședințelor extraordinare. În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei sau orașului, convocarea consiliului local se poate face de îndată. În invitația la ședință se vor preciza ordinea de zi, data, ora și locul desfășurării acesteia. Ordinea de zi a ședinței consiliului local se aduce la cunoștința locuitorilor comunei sau orașului prin mass-media ori prin alte mijloace de publicitate.

În comunele sau orașele în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, ordinea de zi se aduce la cunoștința publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând acelei minorități.

În toate cazurile, convocarea se consemnează în procesul-verbal al ședinței.

Ședințele consiliului local sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcție. Prezența consilierilor la ședință este obligatorie, iar absentarea unui consilier la două ședințe consecutive, fără motive temeinice, atrage sancționarea acestuia potrivit regulamentului consiliului2. Cazurile în care se consideră că absența consilierilor este motivată se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local[3].

Ședințele consiliilor locale sunt publice și se desfășoară în limba română, limba oficială a statului. În consiliile locale în care consilierii aparținând unei minorități

---

[1] Art. 38 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

[2] Art. 40 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 și art. 57 din Legea nr. 393/2004.

[3] Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale face deosebirea între sancțiunile ce pot fi aplicate consilierilor locali pentru nerespectarea legii și a regulamentului în exercitarea mandatului lor și sancțiunile determinate de abaterile comise de aceștia, constând în încălcarea regulilor de menținere a ordinii în timpul ședințelor consiliului local. În primul caz, consiliul local poate hotărî, cu votul a cel puțin două treimi din numărul membrilor săi, aplicarea următoarelor sancțiuni [art. 72 alin. (1) din Regulamentul-cadru]:

- interzicerea de a participa la lucrările următoarei ședințe a consiliului;
- excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate, dar nu mai mult de 2 luni;
- retragerea indemnizație de ședință pentru 1-2 ședințe.

În cel de-al doilea caz, președintele de ședință poate aplica una dintre următoarele sancțiuni [art. 71 alin. (1) din Regulamentul-cadru]:

- avertismentul;
- chemarea la ordine;
- retragerea cuvântului;
- eliminarea din sala de ședință, care echivalează cu absența nemotivată.

naţionale reprezintă cel puţin o cincime din numărul total al consilierilor, şedinţele de consiliu se pot desfăşura şi în limba lor maternă. În aceste cazuri se va asigura, prin grija primarului, traducerea în limba română. În toate cazurile, documentele şedinţelor de consiliu se întocmesc în limba română.

Ordinea de zi a şedinţelor se aprobă de consiliul local, la propunerea primarului sau a celui ce a cerut întrunirea consiliului în şedinţă extraordinară. Modificarea ordinii de zi se poate face numai pentru probleme urgente şi numai cu votul majorităţii consilierilor. Problemele înscrise pe ordinea de zi a şedinţei consiliului local pot fi dezbătute numai dacă sunt însoţite de raportul compartimentului de resort al administraţiei publice locale, şi al comisiei de specialitate, cu excepţia şedinţelor extraordinare şi a celor convocate în caz de forţă majoră [art. 44 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 republicată].

Aceste rapoarte trebuie elaborate în termen de 30 de zile de la data înregistrării proiectului de hotărâre la compartimentul de resort sau la comisia de specialitate a consiliului local. În caz contrar, se consideră că rapoartele respective există şi ele sunt favorabile proiectului de hotărâre,[1] legiuitorul recurgând la această ficţiune juridică pentru evitarea blocării activităţii decizionale a consiliilor locale.

Dezbaterile din şedinţele consiliului local, precum şi modul în care şi-a exercitat votul fiecare consilier se consemnează într-un proces-verbal semnat de preşedintele de şedinţă şi de secretarul unităţii administrativ-teritoriale. La începutul fiecărei şedinţe, secretarul supune spre aprobare procesul-verbal al şedinţei anterioare. Consilierii locali au dreptul ca în cadrul şedinţei să conteste conţinutul procesului-verbal şi să ceară menţionarea exactă a opiniilor exprimate în şedinţa anterioară.

Procesul-verbal şi documentele care au fost dezbătute în şedinţă se depun într-un dosar special al şedinţei respective, care va fi numerotat şi sigilat. Preşedintele de şedinţă şi secretarul unităţii administrativ-teritoriale vor semna procesul-verbal al şedinţei, după ce a fost aprobat de consiliul local.

Locuitorii satelor care nu au consilieri aleşi în consiliile locale vor fi reprezentaţi la şedinţele de consiliu de către un delegat sătesc. Acesta este ales, pe perioada mandatului consiliului local, de către o adunare sătească constituită din câte un reprezentant al fiecărei familii, convocată şi organizată de primar şi desfăşurată în prezenţa primarului sau viceprimarului. La discutarea problemelor privind satele respective, delegaţii săteşti vor fi invitaţi, în mod obligatoriu, la şedinţele consiliului local şi vor reprezenta interesele cetăţenilor din acele localităţi. Votul delegaţilor săteşti are însă caracter consultativ.

§6. Actele consiliilor locale

În exercitarea atribuţiilor ce-i revin, *consiliul local adoptă hotărâri*. Iniţiativa proiectelor de hotărâri aparţine consilierilor locali, primarului, viceprimarului şi cetăţenilor[2]. Totuşi, potrivit art. 109 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată,

---

[1] Art. 44 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Potrivit art. 45 alin. (6) din Legea nr. 215/2001, republicată. Şi în doctrină s-a semnalat necesitatea recunoaşterii dreptului cetăţenilor la iniţiativă în adoptarea hotărârilor consiliilor

promovarea unui proiect de hotărâre poate fi inițiată de unul sau mai mulți cetățeni cu drept de vot, dacă acesta este susținut prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale. Redactarea proiectelor hotărârilor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al autorității administrației publice locale.

Hotărârile se adoptă, de regulă, cu votul majorității consilierilor prezenți la ședință.

Potrivit art. 45 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, anumite hotărâri ale consiliului local se adoptă, în mod valabil, cu o majoritate absolută, adică cu votul majorității consilierilor locali în funcție. Aceste hotărâri sunt următoarele :

– hotărârile privind bugetul local. Dacă bugetul local nu poate fi adoptat după două ședințe consecutive, care vor avea loc la un interval de cel mult 7 zile, activitatea administrației publice locale se va desfășura pe baza bugetului anului precedent, până la adoptarea noului buget local, dar nu mai târziu de 45 de zile de la data publicării Legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I;[1]

– hotărârile privind contractarea de împrumuturi;

– hotărârile prin care se stabilesc impozite și taxe locale;

– hotărârile privind participarea la programe de dezvoltare regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră;

– hotărârile privind organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului;

– hotărârile privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine.

Cu aceeași majoritate absolută trebuie adoptate și hotărârile privind alegerea și schimbarea din funcție a viceprimarului.

Alte hotărâri se adoptă cu o majoritate calificată reprezentând două treimi din numărul total al consilierilor[2]. Așa sunt hotărârile privind patrimoniul local și eliberarea din funcție a viceprimarului.

Hotărârile consiliilor locale se adoptă prin vot deschis, însă unele hotărâri pot fi adoptate prin vot secret. Astfel, de exemplu, hotărârile cu privire la persoane vor fi luate întotdeauna prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege [art. 45 alin. (5) din Legea nr. 215/2001].

Potrivit art. 46 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, nu poate lua parte la deliberarea și la adoptarea hotărârilor, consilierul care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii consiliului local. Hotărârile consiliului local adoptate cu nesocotirea acestei interdicții legale sunt nule de drept. Acțiunea în constatarea nulității absolute poate fi introdusă de orice persoană interesată la instanța de contencios administrativ.

Hotărârile consiliului local se semnează de președintele de ședință și se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretar. În cazul în care președintele de ședință lipsește sau refuză să semneze, hotărârea se semnează de 3-5 consilieri locali.

---

locale, a se vedea *A. Trăilescu*, Actele administrației publice locale, Ed. All Beck, București, 2002, p. 71-72.

[1] Art. 45 alin. (4) din Legea nr. 215/2001.

[2] Art. 45 alin. (3) din Legea nr. 215/2001.

Secretarul nu va contrasemna hotărârea consiliului local dacă va considera că aceasta este ilegală, însă va trebui să-şi motiveze opinia sa motivată (privind nelegalitatea hotărârii în cauză), care va fi consemnată în procesul-verbal al şedinţei. Dacă hotărârea a fost adoptată de către consiliul local în forma identică cu cea a proiectului avizat favorabil de secretar, refuzul contrasemnării nu se justifică decât dacă secretarul îşi va retrage şi avizul acordat acelui proiect de hotărâre, înainte de adoptarea lui.

Potrivit art. 48 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, secretarul va comunica hotărârile consiliului local primarului şi prefectului, de îndată, dar nu mai târziu de 10 zile de la data adoptării hotărârii. Comunicarea, însoţită de eventualele obiecţii cu privire la legalitatea hotărârii, se face în scris de către secretar şi va fi înregistrată într-un registru special destinat acestui scop.

Hotărârile consiliului local pot avea caracter normativ sau individual.

Hotărârile normative devin obligatorii şi produc efecte de la data aducerii lor la cunoştinţa publică, iar cele individuale de la data comunicării lor persoanelor interesate.

Aducerea la cunoştinţa publică a hotărârilor cu caracter normativ se face după 5 zile de la data comunicării lor oficiale către prefect [art. 49 alin. (2) din Legea nr. 215/2001].

În unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoştinţa publică şi în limba lor maternă, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, şi în limba maternă a acestora (art. 50 din Legea nr. 215/2001).

Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local din care fac parte, precum şi personal pentru activitatea desfăşurată în exercitarea mandatului, inclusiv pentru hotărârile pe care le-au votat[1]. În acest sens, Legea nr. 393/2004 prevede în art. 56 alin. (2) că în procesul-verbal al şedinţei consiliului local va fi consemnat rezultatului votului, iar, la cererea consilierului, se va menţiona în mod expres votul acestuia.

§7. Secretarul unităţii administrativ-teritoriale

Fiecare unitate administrativ-teritorială (comună, oraş, judeţ) şi subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar care este funcţionar public de conducere şi se bucură de stabilitate în funcţie [art. 116 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. El trebuie să aibă studii superioare juridice sau administrative.

Potrivit art. 116 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, funcţia de secretar este incompatibilă cu calitatea de membru al unui partid sau formaţiuni politice, sub sancţiunea destituirii din funcţie.

Alte incompatibilităţi sunt prevăzute în alin. (3) al aceluiaşi articol de lege, potrivit căruia secretarul unităţii administrativ-teritoriale nu poate fi soţ (soţie) sau rudă de gradul I cu primarul, viceprimarul, preşedintele sau vicepreşedinţii consiliului judeţean, sub sancţiunea eliberării din funcţie a secretarului.

---

[1] Art. 56 alin. (1) din Legea nr. 393/2004.

Potrivit art. 116 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, recrutarea, numirea, suspendarea, încetarea raportului de serviciu și regimul disciplinar al secretarului unității administrativ-teritoriale se fac în conformitate cu prevederile legislației privind funcția publică și funcționarii publici.

În acest sens, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici[1] prevede, în art. 58 alin. (2) lit. a) că secretarii unităților administrativ-teritoriale se recrutează prin concurs organizat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Secretarul unității administrativ-teritoriale are următoarele atribuții prevăzute în mod expres de lege[2]:

– avizează pentru legalitate proiectele de dispoziție ale primarului și proiectele de hotărâri ale consiliului local;

– participă la ședințele consiliului local, fără drept de vot;

– asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect;

– organizează arhiva și evidența statistică a hotărârilor consiliului local și a dispozițiilor primarului;

– asigură transparența și comunicarea către autoritățile, instituțiile publice și persoanele interesate a dispozițiilor primarului și hotărârilor consiliului local;

– asigură procedurile de convocare a consiliului local și efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmește procesul-verbal al ședinței consiliului local și redactează hotărârile consiliului local;

– pregătește lucrările supuse dezbaterii consiliului local și comisiilor de specialitate ale acestuia;

– alte atribuții prevăzute de lege sau repartizate de consiliul local sau de primar.

Secțiunea a 4-a. Primarul și viceprimarul

§1. Considerații generale privind alegerea primarului

Comunele, orașele și sectoarele municipiului București au câte un primar, iar municipiul București are un primar general. *Primarii sunt autorități executive ale administrației publice locale. Primarul reprezintă comuna sau orașul în relațiile cu persoanele fizice și juridice din țară și străinătate, precum și în justiție.* În exercitarea unor atribuții, primarul acționează și în calitate de reprezentant al statului în comuna sau orașul în care a fost ales [art. 63 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 215/2001].

Primarul îndeplinește o funcție de autoritate publică. El este șeful administrației publice locale și al aparatului propriu de specialitate al autorităților administrației publice locale pe care îl conduce și îl controlează. În această calitate a sa, primarul răspunde de buna funcționare a administrației publice locale.

Semnul distinctiv al primarului este o eșarfă în culorile drapelului național al României. Eșarfa va fi purtată, în mod obligatoriu, la solemnități, recepții, ceremonii publice și la celebrarea căsătoriilor.

---

[1] Republicată în M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

[2] Art. 117 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

Primarul este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pe circumscripţii electorale, pe baza scrutinului uninominal.

Potrivit art. 97 alin. (2) din Legea nr. 67/2004, este declarat primar candidatul care a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate[1].

Dacă niciunul dintre candidaţii propuşi de partidele şi formaţiunile politice participante la alegeri nu întruneşte această majoritate, se organizează un al doilea tur de scrutin, în cel mult două săptămâni, între candidaţii situaţi pe primele două locuri şi va fi declarat ales candidatul care a obţinut cel mai mare număr de voturi. În situaţia paritătii de voturi a cel puţin doi candidaţi, pentru funcţia de primar, se declară balotaj şi se vor organiza, de drept, noi alegeri în termen de două săptămâni. La aceste alegeri vor participa numai candidaţii care s-au aflat în situaţie de balotaj.

În cazul în care unul dintre candidaţii la funcţia de primar, între care urmează să se desfăşoare turul al doilea de scrutin, decedează, renunţă sau nu mai îndeplineşte condiţiile prevăzute de lege pentru a fi ales, la turul al doilea de scrutin va participa candidatul situat pe locul următor. Dacă una dintre aceste situaţii vizează unul dintre candidaţii aflaţi în situaţie de balotaj, nu vor mai avea loc alegeri, biroul electoral de circumscripţie declarându-l primar pe celălalt candidat. Pe baza rezultatului votului, biroul electoral de circumscripţie eliberează certificatul doveditor al alegerii primarului.

Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor, de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află comuna sau oraşul în care a fost ales primarul.

Alegerea primarului poate fi invalidată în următoarele cazuri[2]*:*

a) se constată încălcarea condiţiilor de eligibilitate;

b) se constată că alegerea primarului s-a făcut prin fraudă electorală.

Rezultatul validării sau invalidării alegerii primarului se aduce la cunoştinţa prefectului şi se prezintă în şedinţa de constituire a consiliului local sau, după caz, într-o şedinţă extraordinară, de către un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei. În caz de invalidare a alegerii primarului, Guvernul, la propunerea prefectului, va stabili data alegerilor în termen de cel mult 90 de zile de la data rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârii judecătoreşti de invalidare.

După validarea alegerii, primarul depune în faţa consiliului local jurământul[3] prevăzut de art. 32 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, refuzul depunerii jurământului atrăgând demisia sa de drept.

§2. Suspendarea şi încetarea mandatului primarului

Durata mandatului primarului este de 4 ani şi poate fi prelungită prin lege organică în caz de război sau de catastrofă. Durata mandatului expiră la data depunerii jurământului de către noul primar. Pe toată durata mandatului, contractul de muncă al

---

[1] Potrivit art. 95 din Legea nr. 67/2004, alegerile pentru consilieri şi pentru primari sunt valabile, indiferent de numărul alegătorilor care au participat la vot.

[2] Art. 58 alin. (2) coroborat cu art. 31 alin. (4) din Legea nr. 215/2001.

[3] Textul jurământului este acelaşi cu cel al jurământului depus de către consilierii locali.

primarului la regiile autonome, societățile comerciale cu capital majoritar de stat sau la instituțiile bugetare se suspendă.

A. *Suspendarea mandatului primarului* are loc, de drept, în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică, de îndată, de către instanța de judecată prefectului care, prin ordin, constată suspendarea mandatului primarului aflat într-o asemenea situație [art. 71 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

Ordinul de suspendare se comunică, de îndată, primarului care îl poate ataca la instanța de contencios administrativ.

Suspendarea mandatului primarului durează până la încetarea măsurii arestării preventive.

Dacă primarul suspendat din funcție a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la despăgubiri, în condițiile legii.

B. *Încetarea mandatului primarului*, înainte de termen, are loc, de drept, în următoarele cazuri[1]:

– deces;
– demisie;
– incompatibilitate;
– schimbarea domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială;
– condamnarea la o pedeapsă privativă de libertate prin hotărâre judecătorească definitivă;
– punerea sub interdicție judecătorească prin hotărâre judecătorească definitivă;
– pierderea drepturilor electorale prin hotărâre judecătorească definitivă;
– pierderea, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă a fost ales.

În afara acestor cazuri prevăzute de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004, Legea nr. 215/2001 mai prevede, în art. 69 alin. (2), alte două situații în care mandatul primarului încetează de drept:

– dacă acesta se află în imposibilitatea exercitării funcției datorită unei boli grave certificate medical, care nu permite desfășurarea activității în bune condiții timp de 6 luni pe parcursul unui act calendaristic;
– dacă acesta nu-și exercită, în mod nejustificat, mandatul timp de 45 de zile consecutiv.

În ce privește demisia, Legea nr. 393/2004 prevede în art. 17 că primarul poate demisiona, anunțând, în scris, consiliul local și prefectul. La prima ședință a consiliului local, președintele de ședință ia act de această situație care se consemnează în procesul-verbal al ședinței. Pe baza acestui înscris, prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului primarului. Ordinul prefectului, împreună cu un extras din procesul-verbal al ședinței, se înaintează Ministerului Internelor și Reformei Administrative, care va propune Guvernului stabilirea datei desfășurării alegerilor pentru un nou primar.

O cauză specială de încetare de drept a mandatului primarului o constituie starea de incompatibilitate reglementată de art. 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.

---

[1] Art. 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004.

Potrivit acestui text de lege, funcţia de primar este incompatibilă cu următoarele funcţii:

– funcţia de consilier local sau judeţean;

– funcţia de prefect sau subprefect;

– calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia;

– funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administraţie ori cenzor sau orice funcţie de conducere ori de execuţie la societăţile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, la regiile autonome de interes naţional sau local, la companiile şi societăţile naţionale, precum şi la instituţiile publice;

– funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţiilor la o societate comercială;

– funcţia de reprezentant al unităţii administrativ-teritoriale în adunările generale ale societăţilor comerciale de interes local sau de reprezentant al statului în adunarea generală a unei societăţi comerciale de interes naţional;

– calitatea de comerciant persoană fizică;

– calitatea de membru al unui grup de interes economic;

– calitatea de deputat sau senator;

– funcţia de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcţie asimilabilă acestora;

– orice alte funcţii publice sau activităţi remunerate, în ţară sau în străinătate, cu excepţia funcţiilor sau activităţilor în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice, precum şi a funcţiilor în cadrul unor asociaţii, fundaţii sau alte organizaţii neguvernamentale, fără scop comercial.

Deşi legea nu prevede în mod expres, deducem că nici de data aceasta, calitatea de acţionar sau asociat la o societate comercială nu este incompatibilă cu funcţia de primar, aşa cum nu este incompatibilă nici cu celelalte funcţii publice alese din administraţia publică locală, cu excepţia calităţii de acţionar semnificativ la o societate comercială înfiinţată de consiliul local din care face parte acţionarul respectiv (în calitatea sa de consilier local), care constituie o situaţie de incompatibilitate.

În ce priveşte schimbarea domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială, Legea nr. 393/2004 prevede, ca şi în cazul consilierilor locali, că încetarea mandatului primarului poate interveni numai după înscrierea în actul de identitate al celui în cauză a menţiunii corespunzătoare, de către organele abilitate de lege.

Cu alte cuvinte, primarul poate avea reşedinţa în altă unitate administrativ-teritorială decât aceea în care a fost ales, fără a-i afecta durata mandatului său.

O altă observaţie importantă privind cazurile de încetare de drept a mandatului primarului se referă la faptul că, prin art. I pct. 111 din Legea nr. 286/2006 pentru modificarea şi completarea Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, a fost abrogat textul art. 15 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 393/2004, care prevedea printre aceste cazuri şi imposibilitatea exercitării mandatului primarului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive.

Totuşi, acest caz de încetare a mandatului primarului rămâne actual, fiind prevăzut în art. 69 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 215/2001. În completare, art. 17 alin. (4) din Legea nr. 393/2004 prevede că primarul se află în imposibilitatea exercitării

mandatului în situațiile în care nu se poate prezenta efectiv la primărie din motive de sănătate sau din alte cauze, chiar dacă acestea nu-i sunt imputabile.

În fine, acest din urmă text de lege face trimitere la art. 11 alin. (2) din aceeași lege (Legea nr. 393/2004) care precizează că mandatul primarului nu încetează, ci se suspendă în cazul în care imposibilitatea exercitării mandatului său se datorează unei însărcinări date de către consiliul local, Guvern sau Parlament privind exercitarea unei misiuni în țară sau în străinătate.

Condamnarea la o pedeapsă privativă de libertate constituie motiv de încetare a mandatului primarului, indiferent că prin hotărârea judecătorească definitivă de condamnare a primarului s-a dispus executarea efectivă sau suspendarea executării pedepsei, întrucât art. 15 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 393/2004 nu face nicio distincție în acest sens.

În fine, ar mai fi de subliniat faptul că pierderea calității de membru al partidului politic pe a cărui listă a candidat, nu poate conduce la încetarea mandatului primarului decât în cazul demisiei acestuia din partidul respectiv, spre deosebire de cazul consilierilor locali al căror mandat încetează indiferent de modul în care aceștia își pierd calitatea de membrii ai partidului politic pe a cărui listă au fost aleși.

Potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 393/2004, în toate cazurile de încetare înainte de termen a mandatului primarului, prefectul va emite un ordin prin care constată încetarea respectivului mandat.

Ordinul prefectului va fi emis pe baza unui referat semnat de secretarul comunei sau orașului, precum și a actelor din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului primarului.

În cazul în care primarul își depune demisia la prefect, aceasta este suficientă pentru emiterea ordinului de constatare a încetării mandatului.

Potrivit art. 69 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, ordinul prefectului poate fi atacat de către primar la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare, fără îndeplinirea procedurii administrative prealabile.

Instanța de contencios administrativ are obligația legală de a se pronunța asupra cererii de anulare a ordinului prefectului, în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii la instanța competentă, hotărârea instanței fiind definitivă și irevocabilă.

Data organizării alegerilor pentru funcția de primar se stabilește de Guvern, la propunerea prefectului, astfel încât alegerile să aibă loc în termen de 90 de zile de la expirarea termenului de 10 zile în care ordinul prefectului poate fi atacat la instanța de contencios administrativ sau de la data pronunțării hotărârii judecătorești prin care s-a respins acțiunea în anularea acestui ordin.

C. *Mandatul primarului poate înceta* înainte de termen și prin voința alegătorilor exprimată pe calea unui referendum local[1].

Referendumul pentru încetarea mandatului primarului se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului, de locuitorii comunei sau ai orașului, care sunt nemulțumiți de activitatea primarului.

Cererea pentru organizarea referendumului va cuprinde motivele care au stat la baza acesteia, numele și prenumele, data și locul nașterii, seria și numărul buletinului

[1] Art. 70 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

sau ale cărţii de identitate şi semnătura olografă ale cetăţenilor care au solicitat organizarea referendumului.

Potrivit legii, motivele pentru care se poate solicita organizarea referendumului constau în nesocotirea de către primar a intereselor generale ale colectivităţii locale sau neexercitarea de către acesta a atribuţiilor ce-i revin, inclusiv a celor pe care le exercită în calitate de reprezentant al statului.[1]

Organizarea referendumului poate avea loc dacă sunt îndeplinite următoarele condiţii:

– să fie solicitată de cel puţin 25% dintre locuitorii cu drept de vot;

– acest procent să fie realizat în fiecare dintre localităţile componente ale comunei sau oraşului.

Desfăşurarea referendumului, stabilirea rezultatului acestuia şi organizarea alegerilor pentru noul primar, dacă e cazul, au loc în aceleaşi condiţii ca şi în cazul dizolvării consiliului local prin referendum local.[2]

§3. Atribuţiile primarului

Primarul îndeplineşte anumite atribuţii care formează competenţa sa materială.

Atribuţiile primarului sunt prevăzute şi clasificate în art. 63 din Legea nr. 215/2001 astfel[3]*:*

a) Atribuţii conferite de lege primarului în calitate de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales. Aceste atribuţii sunt[4]:

– atribuţii de ofiţer de stare civilă şi autoritate tutelară;

– organizarea şi desfăşurarea recensământului;

– organizarea şi desfăşurarea alegerilor şi referendumului;

– alte atribuţii stabilite de lege.

În această calitate, primarul poate solicita, inclusiv prin intermediul prefectului, concursul şefilor serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale, dacă sarcinile ce îi revin nu pot fi rezolvate prin aparatul propriu de specialitate;

b) *Atribuţii referitoare la relaţia cu consiliul* local care se referă la prezentarea în faţa consiliului local, în primul trimestru, a unui raport anual privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale, precum şi a altor rapoarte şi informări; elaborarea proiectelor de strategii privind starea economică, socială şi de mediu a comunei sau oraşului;

c) *Atribuţii privitoare la bugetul local* din care fac parte: exercitarea calităţii de ordonator principal de credite; întocmirea proiectului bugetului local, a contului de încheiere a exerciţiului bugetar şi supunerea lor spre aprobare consiliului local; iniţierea, în condiţiile legii, a negocierii pentru contractarea de împrumuturi şi emiterea de titluri de valoare în numele unităţii administrativ-teritoriale; verificarea, prin compartimentele de specialitate, a corectei înregistrări fiscale a contribuţiilor la organul fiscal teritorial;

---

[1] Art. 70 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] A se vedea supra, secţiunea a 3-a, §3 din cadrul acestui capitol.

[3] A se vedea şi *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 187-190.

[4] Art. 63 alin. (2) din Legea nr. 215/2001.

d) *Atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor ce includ:* coordonarea serviciilor publice de interes local prestate prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local; luarea de măsuri pentru prevenirea și, după caz, gestionarea situațiilor de urgență; luarea de măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenței statistice, inspecției, efectuării serviciilor publice de interes local și a bunurilor din patrimoniul unității administrativ-teritoriale; numirea, sancționarea, suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate, precum și pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes local; asigurarea elaborării planurilor urbanistice, supunerea lor, spre aprobare, consiliului local și luarea de măsuri pentru respectarea acestora; emiterea de avize, acorduri și autorizații date în competența sa prin lege; luarea de măsuri pentru realizarea lucrărilor în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor în conformitate cu angajamentele asumate în procesul de integrare europeană.

Potrivit art. 57 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 republicată, primarul poate delega atribuțiile sale viceprimarului sau viceprimarilor, după caz. Deși legea nu precizează, considerăm că numai o parte din atribuțiile primarului pot fi delegate pentru că altfel ar fi lipsită de conținut funcția primarului, ceea ce ar contraveni însăși rațiunii existenței acestei autorități publice.

Atribuțiile de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară pot fi delegate și secretarului unității administrativ-teritoriale sau altor funcționari publici din aparatul de specialitate al primarului, cu competențe în acest domeniu (art. 65 din Legea nr. 215/2001).

§4. Actele primarului

În exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ sau individual.

Dispozițiile normative devin executorii numai după ce au fost aduse la cunoștința publică, care poate avea loc în termen de 5 zile de la data comunicării lor oficiale către prefect.[1] Dispozițiile individuale devin executorii de la data comunicării lor persoanelor interesate. Aducerea la cunoștința publică a dispozițiilor normative ale primarului poate avea loc prin publicare în presa locală sau prin afișare la sediul consiliului local și în alte locuri special amenajate, accesibile publicului. Dispozițiile cu caracter individual se comunică direct celor interesați, sub semnătură sau prin poștă, cu dovadă de primire.

Dispozițiile primarului se avizează pentru legalitate de către secretarul comunei sau al orașului.

Secretarul nu va aviza favorabil dispozițiile primarului pe care le consideră ilegale, dar în aceste cazuri va prezenta primarului motivele refuzului său.

Secretarul comunică prefectului dispozițiile primarului, de îndată, dar nu mai târziu de 10 zile de la data emiterii acestora. Comunicarea dispozițiilor primarului, însoțite de eventualele obiecții cu privire la legalitatea acestora, se face, în scris, de către secretar și va fi înregistrată într-un registru special destinat acestui scop.

---

[1] Art. 68 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 care face trimitere la art. 49 alin. (2) din aceeași lege.

În cadrul acestui termen, prefectul va examina legalitatea dispoziţiei primarului şi, în cazul în care consideră că aceasta este ilegală, poate solicita primarului reanalizarea dispoziţiei în cauză, cu propuneri motivate de modificare sau revocare a acesteia. În urma intervenţiei prefectului este posibil ca publicarea dispoziţiei primarului să nu mai aibă loc, dacă însuşi primarul va accepta că dispoziţia sa este ilegală sau are dubii în legătură cu legalitatea acesteia.

Secretarul asigură comunicarea dispoziţiilor primarului şi altor autorităţi sau instituţii publice, precum şi persoanelor interesate, în condiţiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public.[1]

§5. Viceprimarul

Comunele, oraşele, municipiile şi sectoarele municipiului Bucureşti au câte un viceprimar, iar municipiile reşedinţă de judeţ şi municipiul Bucureşti au câte 2 viceprimari aleşi dintre consilierii locali. Viceprimarul este subordonat primarului. El este înlocuitorul de drept al primarului, dar numai în cazul încetării sau suspendării acestuia din funcţie. În celelalte cazuri, când primarul nu îşi poate îndeplini (temporar) atribuţiile, viceprimarul îl poate înlocui, în baza unei dispoziţii emise de către primar.

Pe durata exercitării mandatului, viceprimarul îşi păstrează statutul de consilier local, fără a beneficia de indemnizaţia aferentă acestui statut [art. 57 alin. (7) din Legea nr. 215/2001, republicată].

Alegerea viceprimarilor se face de către consiliile locale din rândul membrilor acestora, cu votul secret al majorităţii consilierilor în funcţie.

Pe durata mandatului, viceprimarul primeşte (ca şi primarul) o indemnizaţie lunară, ca unică formă de remunerare a activităţii desfăşurate, şi care reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor şi obligaţiilor care se determină în raport cu venitul salarial. Viceprimarul, asemenea primarului, nu beneficiază de sporul de vechime în muncă şi nici de alte sporuri prevăzute de lege, el având un venit salarial fix.

Durata mandatului viceprimarului constituie vechime în muncă şi în specialitatea studiilor absolvite.

Mandatul viceprimarului poate înceta prin act administrativ (hotărârea consiliului local) sau de drept.

Încetarea mandatului viceprimarului prin act administrativ poate avea loc în cazul schimbării sau eliberării din funcţie a acestuia.

Schimbarea din funcţie a viceprimarului se face de consiliul local, la propunerea motivată a unei treimi din numărul consilierilor sau a primarului, prin hotărâre adoptată cu votul a majorităţii consilierilor în funcţie [art. 57 alin. (4) din Legea nr. 215/2001]. Hotărârea consiliului local poate fi atacată la instanţa de contencios administrativ, în condiţiile Legii nr. 554/2004, însă instanţa de judecată se va pronunţa numai asupra legalităţii hotărârii atacate, nu şi asupra oportunităţii acestei hotărâri, care se apreciază, în exclusivitate, de către consiliul local.

Cu alte cuvinte, instanţa de contencios administrativ va verifica dacă hotărârea a fost adoptată cu respectarea condiţiilor prevăzute în art. 57 alin. (4) din Legea

[1] M.Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

nr. 215/2001 şi nu se va pronunţa asupra oportunităţii acestei hotărâri, numirea şi schimbarea din funcţie a viceprimarilor înscriindu-se în limitele puterii discreţionare a consiliului local.

De altfel, nu poate fi contestat faptul că activitatea şi conduita viceprimarilor pot fi apreciate cel mai bine de către consiliul local, acesta având un drept de apreciere exclusiv în această privinţă.

În concluzie, numirea şi schimbarea din funcţie a viceprimarului au la bază criterii politice şi nu profesionale. De aceea, aceste măsuri administrative nu pot fi asimilate cu numirea şi eliberarea din funcţie a funcţionarilor publici, care trebuie să aibă loc pe baza unor criterii obiective şi nu pe baza unor considerente de apreciere subiectivă a conducătorilor administraţiei publice.

Eliberarea din funcţie a viceprimarului este reglementată de art. 69 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 393/2004 ca sancţiune administrativă pentru abateri grave şi repetate săvârşite în exercitarea mandatului său.

Sancţiunea eliberării din funcţie a viceprimarului se aplică prin hotărârea consiliului local, pe baza propunerii motivate a primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor în funcţie.[1] Dată fiind gravitatea acestei sancţiuni, eliberarea din funcţie a viceprimarului trebuie motivată şi adoptată cu votul secret a cel puţin două treimi din numărul consilierilor în funcţie. De asemenea, motivele eliberării din funcţie a viceprimarului sunt prevăzute, în mod expres, de lege.

Astfel, potrivit art. 69 alin. (4) din Legea nr. 393/2004, sancţiunea eliberării din funcţie a viceprimarului poate fi aplicată numai dacă poate fi făcută dovada că viceprimarul a încălcat Constituţia, celelalte legi ale ţării sau a prejudiciat interesele ţării, ale unităţilor administrativ-teritoriale sau ale locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială respectivă.

În plus, aceeaşi lege prevede, în art. 69 alin. (2) partea finală, că motivele care justifică propunerea de sancţionare vor fi aduse la cunoştinţa consilierilor locali cu cel puţin 5 zile înaintea şedinţei consiliului local.

Hotărârea consiliului local privind eliberarea din funcţie a viceprimarului poate fi atacată de acesta la instanţa de contencios administrativ competentă, fără a mai fi necesară procedura administrativă prealabilă (art. 70 din Legea nr. 393/2004). Instanţa de judecată va analiza legalitatea hotărârii de eliberare din funcţie atât în ce priveşte respectarea procedurii de adoptare, cât şi sub aspectul existenţei motivelor legale care au determinat luarea unei asemenea hotărâri.

Mandatul viceprimarului încetează de drept sau poate fi suspendat în aceleaşi situaţii şi condiţii în care are loc încetarea de drept şi, respectiv, suspendarea mandatului consilierilor locali.

În caz de încetare a mandatului viceprimarului, consiliul local alege un nou viceprimar. Viceprimarul căruia i-a încetat mandatul îşi păstrează calitatea de consilier local, dacă motivul care a determinat încetarea funcţiei sale nu este de natură să atragă şi încetarea calităţii de consilier. De exemplu, demisia viceprimarului sau

---

[1] A se vedea art. 69 alin. (5) din Legea nr. 393/2004, care prevede că la eliberarea din funcţie se aplică în mod corespunzător prevederile Legii nr. 215/2001, cu modificările şi completările ulterioare.

eliberarea sa din funcție nu atrage și pierderea calității de consilier local. În schimb, condamnarea sa definitivă la o pedeapsă privativă de libertate atrage încetarea de drept și a mandatului său de consilier local.

În caz de suspendare a mandatului viceprimarului, consiliul local va delega un consilier care va îndeplini temporar atribuțiile viceprimarului până la încetarea suspendării.[1]

Viceprimarul exercită atribuțiile ce îi sunt delegate de către primar, precum și atribuțiile repartizate de către consiliul local. Deși legea nu prevede, el trebuie să participe la ședințele consiliului local.

În caz de vacanță a funcției de primar, precum și în caz de suspendare din funcție, atribuțiile acestuia vor fi exercitate, de drept, de viceprimar sau, după caz, de unul dintre viceprimari desemnat de către consiliul local, cu votul secret al majorității consilierilor în funcție.

În aceste situații, consiliul local poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi un consilier care va îndeplini temporar atribuțiile viceprimarului.

În situația în care sunt suspendați din funcție în același timp, atât primarul, cât și viceprimarul, consiliul local deleagă un consilier care va îndeplini atât atribuțiile primarului, cât și pe cele ale viceprimarului, până la încetarea măsurii suspendării din funcție a acestora.

Dacă devin vacante, în același timp, atât funcția de primar, cât și cea de viceprimar, consiliul local alege un nou viceprimar care va executa de drept atribuțiile primarului până la alegerea unui nou primar, iar în locul său va fi delegat, în mod temporar, un consilier local.

Secțiunea a 5-a. Consiliul județean

§1. Constituirea și dizolvarea consiliului județean

Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean, pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes județean [art. 87 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

Consiliul județean se compune dintr-un număr de 30-36 de consilieri aleși în aceleași condiții ca și consilierii locali, fiecare județ constituind o circumscripție electorală. Consiliul județean se completează cu președintele său, ales în mod direct, ca și ceilalți aleși locali(consilieri și primari).

Numărul consilierilor județeni se stabilește de prefect, în funcție de populația județului, raportată de Institutul Național de Statistică, la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile.

Procedura constituirii consiliului județean și a validării mandatelor consilierilor județeni este aceeași cu cea constituirii consiliilor locale și a validării mandatelor consilierilor locali.

De asemenea, suspendarea și încetarea de drept a mandatului consilierilor județeni pot avea loc în aceleași situații și condiții prevăzute de lege în cazul suspendării și,

[1] Art. 72 alin. (2) din Legea nr. 215/2001.

respectiv, al încetării mandatului consilierilor locali [art. 9 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 şi art. 100 coroborat cu art. 56 din Legea nr. 215/2001, republicată].

Mandatul consiliului județean este de 4 ani şi poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Consiliul județean îşi exercită mandatul de la data constituirii sale, până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou ales.

Mandatul consilierilor județeni are aceeaşi durată cu cea a consiliului județean şi începe odată cu depunerea jurământului de către aceştia. El poate înceta în aceleaşi situații şi condiții în care încetează şi mandatul consilierilor locali.

Încetarea mandatului consiliului județean înainte de termen poate avea loc prin dizolvarea de drept a acestuia, în aceleaşi cazuri ca şi dizolvarea de drept a consiliului local sau prin referendum[1]:

Secretarul județului sau orice altă persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ competentă cu privire la apariția acestor situații care atrag dizolvarea de drept a consiliului județean. Instanța analizează situația de fapt şi se pronunță cu privire la cererea de constatare a dizolvării consiliului local. Hotărârea instanței este definitivă şi se comunică prefectului, în vederea declanşării procedurilor legale pentru organizarea alegerilor locale.

Consiliul județean poate fi dizolvat şi prin referendum județean care se organizează ca urmare a cererii adresate prefectului de cel puțin 20% din numărul cetățenilor cu drept de vot, înscrişi pe listele electorale ale județului.

Referendumul se organizează prin grija prefectului, iar cheltuielile aferente se suportă din bugetul județului.

Referendumul este valabil dacă s-a prezentat la urne cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot. Activitatea consiliului județean încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat, în acest sens, cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.

Regulile aplicabile în cazul consiliilor locale privind stabilirea datei şi organizarea alegerilor noilor consilii locale rămân valabile şi în cazul consiliilor județene.

În perioada în care consiliul județean este dizolvat, până la constituirea noului consiliu, problemele curente ale administrației județului vor fi rezolvate de secretarul județului în baza unei împuterniciri speciale date de Guvern, prin Ministerul Administrației şi Internelor [art. 111 alin. (5) din Legea nr. 215/2001].

§2. Funcționarea consiliului județean

Consiliul județean îşi desfăşoară activitatea în şedințe ordinare o dată pe lună, precum şi în şedințe extraordinare ori de câte ori este nevoie. Convocarea şedințelor ordinare se face de către președintele consiliului județean, cu 5 zile înaintea acestora. Şedințele extraordinare au loc la cererea președintelui consiliului județean ori a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor, precum şi la solicitarea prefectului adresată președintelui consiliului județean. Şedințele extraordinare se convoacă de către președintele consiliului județean cu cel puțin 3 zile înainte de data acestora.

Convocarea consiliului județean în şedințe extraordinare poate avea loc în cazuri excepționale, care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea

[1] Art. 101 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice.

În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor județului, convocarea consiliului județean se face de îndată, nefiind obligatorie respectarea termenului minim de 3 zile prevăzut de lege pentru convocarea ședințelor extraordinare.

Convocarea consiliului în ședințe ordinare și extraordinare se face prin dispoziție scrisă a președintelui său, dispoziție care se pune în aplicare prin intermediul secretarului județului. În toate cazurile, convocarea consiliului județean se consemnează în procesul-verbal de ședință.

În situația în care președintele consiliului județean se află în imposibilitatea de a convoca consiliul în ședință, convocarea se va face de către vicepreședintele desemnat de consiliul județean, în condițiile legii.

În invitația la ședință se vor preciza data, ora, locul desfășurării ședinței și ordinea de zi a acesteia.

Ordinea de zi a ședinței consiliului județean se aduce la cunoștința locuitorilor județului prin mass-media sau prin orice alt mijloc de publicitate. În județele în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de cel puțin 20% din numărul locuitorilor, ordinea de zi se aduce la cunoștința publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective.

Ședințele consiliului județean sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcție.

Prezența consilierilor la ședință este obligatorie. În regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean se vor prevedea cazurile în care se consideră că absența consilierilor este motivată, precum și sancțiunile aplicabile acelor consilieri care absentează de două ori consecutiv de la ședințele consiliului județean, fără motive temeinice.

Ședințele consiliului județean sunt conduse de președintele său (care are și drept de vot) ori, în lipsa acestuia, de către vicepreședintele desemnat de consiliu, în condițiile legii. Dacă, din motive întemeiate, lipsește și vicepreședintele desemnat de consiliul județean, ședința va fi condusă de celălalt vicepreședinte sau de către un consilier ales cu votul majorității consilierilor prezenți.

Consiliul județean are anumite atribuții prevăzute în mod expres de Legea nr. 215/2001[1]. Cele mai multe dintre atribuțiile consiliului județean sunt similare cu cele ale consiliilor locale, ca de exemplu: aprobarea bugetului județean și a contului de încheiere a exercițiului bugetar; administrarea domeniului public și privat de interes județean; înființarea de instituții publice și de servicii publice de interes județean; aprobarea regulamentului de organizare și funcționare a consiliului județean, a organigramei și numărului de personal al aparatului propriu de specialitate etc.

Consiliul județean are însă și anumite atribuții specifice, de exemplu: coordonarea activității consiliilor locale comunale și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes județean, alegerea președintelui și vicepreședinților săi etc.

---

[1] Art. 91 alin. (1) din această lege.

În cadrul şedinţelor sale, consiliul judeţean adoptă hotărâri cu votul majorităţii membrilor prezenţi, în afara cazurilor în care legea sau regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului cere o altă majoritate [art. 97 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

Potrivit art. 97 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri, de preşedinte, de vicepreşedinte sau de cetăţeni. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului şi al serviciilor din cadrul aparatului propriu al consiliului judeţean.

Hotărârile consiliului judeţean trebuie adoptate, pentru a fi valabile, cu aceeaşi majoritate ca şi hotărârile consiliilor locale.

Hotărârile consiliului judeţean se semnează de către preşedintele său ori, în lipsa acestuia, de către vicepreşedintele sau consilierul care a condus şedinţa şi se contrasemnează pentru legalitate de către secretarul judeţului.

Hotărârile consiliului judeţean pot avea caracter normativ sau individual. Regulile privitoare la publicarea şi comunicarea hotărârilor consiliilor locale sunt aplicabile şi în cazul hotărârilor consiliilor judeţene.

§3. Preşedintele şi vicepreşedinţii consiliului judeţean

Consiliul judeţean este condus de un preşedinte ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pe baza scrutinului uninominal [art. 1 alin. (2) şi (4) din Legea nr. 67/2004, modificată şi completată prin Legea nr. 35/2008]. În contextul legislativ actual, preşedintele consiliului judeţean a dobândit acelaşi statut pe care îl are şi primarul, adică acela de autoritate publică executivă a administraţiei publice judeţene. El este ajutat de 2 vicepreşedinţi aleşi de către consiliul judeţean dintre membrii săi, pe toată durata mandatului acestui consiliu. Vicepreşedinţii se aleg cu votul secret al majorităţii consilierilor în funcţie şi îşi păstrează calitatea de consilieri judeţeni.

Preşedintele consiliului judeţean reprezintă judeţul în relaţiile cu autorităţile publice, cu persoanele fizice şi juridice române şi străine, precum şi în justiţie.

El este şeful aparatului propriu al consiliului judeţean pe care îl conduce şi controlează şi răspunde de buna funcţionare a acestuia. Potrivit art. 102 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, modificată şi completată prin Legea nr. 35/2008, preşedintele consiliului judeţean răspunde în faţa alegătorilor de buna funcţionare a administraţiei publice judeţene.

Coordonarea unor compartimente din aparatul propriu de specialitate al consiliului judeţean va fi delegată vicepreşedinţilor sau secretarului judeţului prin dispoziţie a preşedintelui.

Atribuţiile preşedintelui consiliului judeţean sunt clasificate de lege în mod similar atribuţiilor primarului cu respectarea proporţiilor corespunzătoare.[1]

Astfel, de exemplu, primarul are atribuţii privind bugetul comunei sau oraşului, iar preşedintele consiliului judeţean are atribuţii privind bugetul judeţean.

De asemenea, primarul are atribuţii privind relaţia cu consiliul local, iar preşedintele consiliului judeţean are atribuţii privind relaţia cu consiliul judeţean etc.

---

[1] Art. 104 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

În exercitarea atribuțiilor sale, președintele consiliului județean emite dispoziții cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce au fost aduse la cunoștință publică, în cazul celor normative sau au fost comunicate persoanelor interesate, în cazul celor individuale.

Dispozițiile președintelui consiliului județean sunt avizate pentru legalitate de secretarul județului, care însă nu va aviza favorabil dispozițiile pe care le consideră ilegale [art. 106 alin. (2) coroborat cu art. 48 alin. (2) din Legea nr. 215/2001]. În asemenea cazuri, secretarul județului își va motiva în scris avizul negativ.

Dispozițiile președintelui consiliului județean vor fi comunicate prefectului de către secretarul județului de îndată, dar nu mai târziu de 10 zile de la data emiterii lor, adică de la data semnării dispozițiilor de către președinte.

Comunicarea, însoțită de eventualele obiecții cu privire la legalitate (în cazul dispozițiilor emise fără avizul favorabil al secretarului județului), se face în scris și va fi înregistrată într-un registru special destinat acestui scop.

Dispozițiile normative ale președintelui consiliului județean vor fi aduse la cunoștința publică numai după 5 zile de la data comunicării lor de către prefect [art. 106 alin. (2) coroborat cu art. 49 alin. (2) din Legea nr. 215/2001]. În acest mod se poate evita publicarea unor dispoziții normative ilegale ale președintelui consiliului județean, asupra cărora acesta ar putea reveni, la recomandarea prefectului.

Durata mandatului președintelui și al vicepreședinților este egală cu cea a mandatului consiliului județean. Mandatul președintelui consiliului județean se suspendă și încetează de drept în aceleași cazuri și condiții în care au loc suspendarea și încetarea de drept a mandatului primarului.[1]

În cazul încetării, înainte de termen, a mandatului președintelui consiliului județean, prefectul ia act prin ordin despre această situație, înștiințează consiliul județean și face demersurile legale în vederea alegerii unui nou președinte.

Mandatul vicepreședinților consiliului județean se suspendă și încetează de drept în aceleași situații și condiții în care au loc suspendarea și încetarea de drept a mandatului consilierilor județeni.

Încetarea de drept a mandatului de consilier județean are ca efect imediat încetarea de drept a mandatului (funcției) de vicepreședinte al consiliului județean [art. 18 alin. (3) din Legea nr. 393/2004].

În cazul încetării de drept a mandatului vicepreședinților, consiliul județean va constata o astfel de situație și va proceda la completarea locurilor vacante cu supleanți, dacă e posibil (în caz contrar, se vor organiza alegeri locale parțiale), precum și la alegerea noilor vicepreședinți.

În cazul schimbării sau eliberării din funcție a vicepreședinților consiliului județean, aceștia vor rămâne membri ai consiliului, întrucât, potrivit art. 108 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, ei își păstrează calitatea de consilieri județeni.

În cazul suspendării mandatului președintelui consiliului județean, atribuțiile acestuia vor fi exercitate de unul dintre vicepreședinți, desemnat de consiliul județean cu votul secret al majorității consilierilor în funcție [art. 107 alin. (1) din Legea

[1] A se vedea art. 108 alin. (2) coroborat cu art. 69 și art. 71 din Legea nr. 215/2001, republicată.

nr. 215/2001]. În acest caz, are loc o înlocuire de drept a președintelui consiliului județean de către unul dintre vicepreședinți, hotărârea consiliului județean interesând doar în privința desemnării unuia din cei doi vicepreședinți ai săi pentru preluarea atribuțiilor președintelui.

În celelalte cazuri de absență a președintelui, atribuțiile sale vor fi exercitate, în numele acestuia, de către unul dintre vicepreședinți, desemnat de președinte prin dispoziție [art. 107 alin. (2) din Legea nr. 215/2001]. În aceste cazuri are loc o înlocuire a președintelui consiliului județean printr-un act administrativ de autoritate, emis de către președinte, care are dreptul să-și desemneze singur înlocuitorul, cu respectarea legii. Astfel de situații pot fi: deplasarea în străinătate a președintelui consiliului județean în interes de serviciu, plecarea în concediu de odihnă, imposibilitatea exercitării mandatului din motive de boală pe o perioadă mai mică de 6 luni etc.

Legea nu se referă însă la modalitatea exercitării atribuțiilor președintelui consiliului județean în situația încetării mandatului acestuia înainte de termen. Considerăm însă că, într-o astfel de situație, atribuțiile președintelui consiliului județean vor fi exercitate, până la alegerea noului președinte, de către unul din vicepreședinți, desemnat de acest consiliu prin analogie cu soluția adoptată de lege în cazul încetării de drept a mandatului primarului[1].

În acest caz, consiliul județean poate delega, prin hotărâre, un consilier care va îndeplini temporar atribuțiile vicepreședintelui desemnat ca înlocuitor al președintelui[2].

Potrivit art. 18 alin. (4) din Legea nr. 393/2004, mandatul vicepreședinților consiliului județean poate înceta și prin intermediul unui act juridic (hotărâre a consiliului județean) prin care se poate dispune revocarea sau eliberarea acestora din funcție, în condițiile Legii nr. 215/2001. Această din urmă lege prevede, în art. 101 alin. (3), că eliberarea din funcție a vicepreședinților se poate dispune după aceeași procedură și în aceleași condiții ca și schimbarea din funcție a viceprimarului, adică cu votul secret al majorității consilierilor în funcție, la propunerea a cel puțin unei treimi din numărul acestora.[3]

În schimb, revocarea din funcție a vicepreședinților consiliului județean este doar enunțată în art. 18 alin. (4) din Legea nr. 393/2004, care, fără a-i rezerva o reglementare distinctă, face doar trimitere la dispozițiile Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală.

În aceste condiții, nu se poate ști care a fost intenția legiuitorului când a folosit ambele noțiuni de „eliberare" și, respectiv, de „revocare" din funcție a vicepreședinților consiliilor județene, fără a face vreo distincție între acestea. Cu toate acestea, apreciem că cele două noțiuni nu pot fi privite ca sinonime, pentru că o asemenea interpretare a legii ar fi în dezacord cu principiul eficienței normei juridice, care ar lăsa descoperită situația în care vicepreședinții consiliului județean ar comite, ca și viceprimarii, anumite abateri grave și repetate ce pot determina pierderea de

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 72 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

[2] A se vedea, dispozițiile, aplicate prin analogie, ale art. 82 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 privind înlocuirea temporară a viceprimarului, când acesta îl înlocuiește pe primar.

[3] Potrivit acestui text de lege, eliberarea din funcție a vicepreședinților consiliului județean nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului județean.

către ei a funcției încredințate de consiliul din care fac parte. Din acest motiv, credem că revocarea din funcție a vicepreşedinților consiliului județean trebuie înțeleasă ca fiind o măsură administrativă analoagă eliberării din funcție a viceprimarului, reglementată de art. 69 alin. (1) lit. d), alin. (3) şi (4) din Legea nr. 393/2004, având acelaşi regim juridic.

Pentru evitarea oricărei confuzii, ar fi de preferat ca, printr-o reglementare legală viitoare, să fie folosite o terminologie şi o procedură unitare în ce priveşte dezînvestirea viceprimarilor şi vicepreşedinților consiliilor județene.

Secțiunea a 6-a. Instituția prefectului

§1. Despre natura juridică a instituției prefectului şi despre statutul prefectului

Instituția prefectului este o instituție publică cu personalitate juridică menită să îndeplinească prerogativele conferite de lege prefectului. Capacitatea juridică de drept public a instituției prefectului se exercită de către prefect [art. 5 alin. (1) din Legea nr. 340/2004).[1] Potrivit art. 5 alin. (2) din aceeaşi lege, exercitarea drepturilor şi asumarea obligațiilor civile ale instituției prefectului se realizează de către prefect sau de către o persoană anume desemnată de acesta.

Instituția prefectului îşi are sediul în municipiul reşedință de județ şi, respectiv, în municipiul Bucureşti, fiind condusă de prefect.

Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local. El este numit de Guvern în fiecare județ şi în municipiul Bucureşti, la propunerea Ministerului Administrației şi Internelor.

Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Potrivit art. 1 alin. (4) din Legea nr. 340/2004, miniştrii şi conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele din atribuțiile lor de control şi conducere cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine.

În continuare, acelaşi text de lege prevede că atribuțiile care vor fi delegate prefectului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. În acest sens, prin Hotărârea Guvernului nr. 460/2006[2] au fost enumerate atribuțiile care pot fi delegate prefectului şi anume:

– verificarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate serviciilor publice deconcentrate;

– verificarea modului de realizare a obiectivelor cuprinse în strategiile sectoriale;

– analizarea modului de realizare a acțiunilor cu caracter interministerial care au ca scop creşterea calității serviciilor publice;

---

[1] Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului, republicată (M.Of. nr. 225 din 24 martie 2008)

[2] H.G. nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului a fost publicată în M.Of. nr. 363 din 26 aprilie 2006.

– organizarea unor achiziții publice prin programe comune mai multor servicii publice deconcentrate din județ și, respectiv, din municipiul București;

– reprezentarea în fața instanțelor judecătorești, în cazul în care serviciile publice deconcentrate nu pot fi mandatate de minister sau alt organ superior;

– alte atribuții stabilite prin ordin al conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor sale prefectul este ajutat de 2 subprefecți, iar în municipiul București de 3 subprefecți.

Numirea și eliberarea din funcție a subprefecților se face prin decizie a prim-ministrului, la propunerea prefectului și cu avizul Ministerului Administrației și Internelor.

Prefectul și subprefectul fac parte din categoria înalților funcționari publici [art. 10 alin. (1) din Legea nr. 340/2004]. Ei nu pot fi membri ai unui partid politic sau ai unor organizații care au același regim juridic, sub sancțiunea destituirii lor din funcție.

Numirea prefecților și subprefecților, modificarea, suspendarea și încetarea raportului lor de serviciu sunt supuse regimului juridic prevăzut de Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici.

Potrivit art. 11 din Legea nr. 340/2004, între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

§2. Atribuțiile prefectului și subprefectului

În calitate de reprezentant al Guvernului la nivelul județului, prefectul are următoarele atribuții principale[1]:

– asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;

– acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele ce-i revin, potrivit legii;

– conduce serviciile deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale;

– acționează pentru asigurarea climatului de pace socială, menținerea unui contact continuu cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

– colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare socială;

– verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene.

– asigură, împreună cu autoritățile publice abilitate, aducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite de lege, a măsurilor de pregătire și intervenție pentru situații de urgență;

---

[1] Art. 19 alin. (1) din Legea nr. 340/2004.

– dispune, în calitate de președinte al comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;

– utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestor activități;

– dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

– asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană;

– dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern și a politicilor de integrare europeană;

– hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune.

– asigură folosirea, în condițiile legii, a limbii materne în raporturile dintre cetățenii aparținând minorităților naționale și serviciile publice deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care acestea au o pondere de peste 20%.

Alte atribuții ale prefectului sunt prevăzute, în mod disparat, în cuprinsul Legii nr. 340/2004. Dintre acestea amintim:

– dreptul de a solicita primarului sau președintelui consiliului județean, după caz, convocarea unei ședințe extraordinare[1] a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București în situații care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice.

În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor unităților administrativ-teritoriale, prefectul poate solicita convocarea de îndată a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București [art. 23 alin. (2) din Legea nr. 340/2004];

– dreptul de a fi informat și sprijinit de către autoritățile militare și organele locale ale Ministerului Administrației și Internelor pentru rezolvarea, în condițiile legii, a oricărei probleme de interes național sau județean apărute în situații de urgență sau de criză, în mod deosebit pentru gestionarea situațiilor care pun în pericol ori afectează siguranța populației, a bunurilor și a mediului (art. 24 din Legea nr. 340/2004);

– dreptul de a i se comunica actele normative emise de ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate[2]. Aceste atribuții ale prefectului dovedesc calitatea sa de intermediar între administrația publică centrală și serviciile publice deconcentrate ale acesteia în unitățile administrativ-teritoriale. Având în vedere aceste atribuții ale prefectului în raporturile sale cu serviciile publice deconcentrate, putem spune că se conturează tot mai mult o dublă subordonare a acestor servicii, adică atât față de organele centrale de specialitate (subordonare pe verticală), cât și față de prefect (subordonare pe orizontală), prima fiind o subordonare specializată, iar cea de-a doua o subordonare funcțională.

---

[1] Art. 23 alin. (1) din Legea nr. 340/2004.

[2] Art. 29 din Legea nr. 340/2004.

În cadrul acestei subordonări funcționale, prefectul nu poate să dispună anularea sau revocarea actelor emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate. Această concluzie reiese din cuprinsul art. 28 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, care prevede că prefectul poate doar să propună ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Printre aceste măsuri, el poate propune administrației publice centrale inclusiv anularea unor acte ilegale sau revocarea unor acte considerate inoportune ale serviciilor publice deconcentrate.

Subprefecții îndeplinesc, în numele prefectului, următoarele atribuții care sunt clasificate în art. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 460/2006, astfel:

A. Atribuții cu privire la exercitarea conducerii serviciilor publice deconcentrate și anume:

– analizarea activității desfășurate de serviciile publice deconcentrate, de serviciile publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple, de serviciile publice comunitare regim permise de conducere și înmatricularea vehiculelor, precum și elaborarea de propuneri pentru îmbunătățirea activității acestora, înaintând aceste propuneri prefectului;

– examinarea, împreună cu conducătorii serviciilor publice deconcentrate și cu autoritățile administrației publice locale, a stadiului de execuție a unor lucrări și acțiuni care se derulează în comun;

– consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate cu privire la ordinele prefectului prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate, potrivit legii.

– asigurarea transmiterii ordinelor prefectului având ca obiect stabilirea de măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate către conducătorul instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat, prin grija personalului din cadrul instituției prefectului;

– întocmirea proiectului regulamentului de funcționare a colegiului prefectural, cu respectarea regulamentului-cadru;

– asigurarea examinării proiectelor bugetelor, precum și a situațiilor financiare privind execuția bugetară, întocmite de serviciile publice deconcentrate, conform procedurii stabilite prin ordin al ministrului ori al conducătorului organului administrației publice centrale în subordinea căruia se află serviciul organizat la nivelul unității administrativ-teritoriale, în vederea emiterii avizului prefectului;

– dispunerea măsurilor în vederea organizării ședințelor colegiului prefectural și stabilirea, după consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate, a ordinii de zi și a listei invitaților, pe care le înaintează prefectului;

– urmărirea modului de îndeplinire a hotărârilor luate de colegiul prefectural și formularea de propuneri în cazul nerespectării acestora, pe care le înaintează prefectului;

– gestionarea și urmărirea măsurilor dispuse de către prefect în calitate de președinte al comitetului județean pentru situații de urgență, precum și a hotărârilor adoptate de acest organism;

B. Atribuții cu privire la conducerea operativă a instituției prefectului:

– asigurarea conducerii operative a instituției prefectului, cu excepția cancelariei prefectului;

– elaborarea proiectului regulamentului de organizare și funcționare a instituției prefectului, pe care îl supune spre aprobare prefectului.

– asigurarea elaborării proiectului ordinului prefectului privind informatizarea și organizarea oficiilor prefecturale, precum și transmiterea acestuia Ministerului Administrației și Internelor.

– asigurarea transmiterii către persoanele interesate a ordinelor prefectului cu caracter individual;

– primirea, distribuirea corespondenței și urmărirea rezolvării acestuia în termenul legal;

– elaborarea de studii și rapoarte cu privire la aplicarea actelor normative în vigoare, pe care le prezintă prefectului;

– asigurarea transmiterii ordinelor prefectului cu caracter normativ către Ministerul Administrației și Internelor, precum și publicarea în monitorul oficial al județului ori al municipiului București, după caz;

– îndrumarea metodologică a secretarilor unităților administrativ-teritoriale, cu excepția secretarului județului, respectiv al municipiului București;

– gestionarea și îndeplinirea măsurilor dispuse de către prefect cu privire la realizarea sarcinilor rezultate din actele normative în vigoare;

– stabilirea și urmărirea modului de realizare a fluxului de informare-documentare în domeniile de activități specifice instituției prefectului;

– înaintarea către prefect de propuneri cu privire la organizarea și desfășurarea circuitului legal al lucrărilor, documentarea, primirea și soluționarea petițiilor, precum și la arhivarea documentelor;

– acordarea de consultanță autorităților administrației publice locale privind proiectele acordurilor de colaborare, cooperare, asociere, înfrățire și aderare, inițiate de acestea;

– verificarea documentației și aplicarea apostilei pe actele oficiale administrative întocmite pe teritoriul României, care urmează să producă efecte juridice pe teritoriul unui stat semnatar al Convenției cu privire la suprimarea cerinței supra-legalizării actelor oficiale străine, adoptată la Haga la 5 octombrie 1961, la care România a aderat prin Ordonanța Guvernului nr. 66/1999, aprobată prin Legea nr. 52/2000, cu modificările ulterioare;

– aprobarea eliberării de extrase sau copii din arhiva instituției prefectului cu excepția celor care conțin informații clasificate ca secrete de stat sau de serviciu;

– asigurarea secretariatului Comisiei județene pentru stabilirea dreptului de proprietate asupra terenurilor, în calitate de secretar al comisiei județene;

– exercitarea atribuțiilor privind aplicarea actelor normative cu caracter reparatoriu în materia proprietății și convocarea în ședințe lunare a comisiilor care au obligația punerii în aplicare a acestor legi.

Repartizarea acestor atribuții fiecărui subprefect se va face prin ordin al prefectului.

§3. Actele prefectului

În exercitarea atribuțiilor ce-i revin, prefectul emite ordine care pot avea caracter normativ sau individual [art. 26 alin. (1) din Legea nr. 340/2004].

Ordinele cu caracter normativ intră în vigoare numai după ce au fost aduse la cunoștința publică, iar cele cu caracter individual devin executorii numai de la data comunicării lor persoanelor interesate.

Ordinele prefectului sunt contrasemnate și de către subprefectul care are sarcina de a le pune în aplicare.[1]

Ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului. Aceste ordine trebuie comunicate conducătorilor instituției ierarhic superioare serviciilor publice deconcentrate.

Ordinele cu caracter normativ se comunică, de îndată, Ministerului Administrației și Internelor.

Ordinele prefectului pot fi anulate de către Guvern din proprie inițiativă sau la sesizarea Ministerului Administrației și Internelor ori a altor ministere și organe ale administrației publice centrale cărora le sunt comunicate aceste ordine.

Guvernul dispune de acest drept în virtutea raporturilor de subordonare existente între șeful puterii executive și prefecți.

În acest sens, art. 27 alin. (4) și art. 28 alin. (1) teza finală din Legea nr. 340/2004 prevăd că ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune Guvernului anularea ordinelor prefectului, dacă le consideră nelegale.

Deși legea nu prevede, Guvernul poate să revoce ordinele prefectului pe care le consideră inoportune, revocabilitatea constituind un principiu al regimului juridic al actelor administrative de autoritate.

§4. Aparatul de specialitate al instituției prefectului

Instituția prefectului are un aparat tehnic de specialitate condus de prefect. Structura organizatorică a aparatului instituției prefectului cuprinde: direcții, servicii, birouri și alte compartimente. În județele cu o suprafață întinsă, cu localități amplasate la mari distanțe de reședința județului sau în mari aglomerări urbane, precum și în sectoarele municipiului București, prefectul poate organiza oficii prefecturale, cu avizul conform al Ministerului Administrației și Internelor.

Oficiile prefecturale sunt componente ale structurii aparatului propriu al instituției prefecturii, se află în subordinea directă a prefectului și sunt conduse de un director executiv a cărui numire și eliberare din funcție se face de prefect. Oficiile prefecturale asigură îndeplinirea atribuțiilor specifice aparatului tehnic de specialitate al instituției prefecturii în unitățile administrativ-teritoriale situate în raza lor de competență.

Potrivit art. 10 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 460/2006, Oficiul prefectural are următoarele atribuții:

---

[1] Art. 2 alin. (3) din H.G. nr. 460/2006.

– realizarea documentării cu privire la situația și evoluția stării generale economice, sociale și culturale a zonei respective.

– desfășurarea unor acțiuni de îndrumare și verificare a măsurilor întreprinse de către primari în calitatea lor de reprezentanți ai statului în unitățile administrativ-teritoriale;

– formularea de propuneri privind sesizarea autorităților administrației publice locale emitente, în vederea reanalizării actului considerat nelegal sau, după caz, a instanței de contencios administrativ;

– desfășurarea de activități menite să ducă la cunoașterea de către autoritățile administrației publice și de către cetățeni a programelor de finanțare externe inițiate și susținute de Uniunea Europeană și de alte organisme internaționale;

– realizarea de acțiuni pentru atragerea societății civile la activitățile care au legătură cu procesul de integrare europeană și participarea la programele societății civile în domeniul integrării europene;

– informarea prefectului cu privire la situațiile deosebite care apar în zona deservită;

– formularea de propuneri privind convocarea consiliilor locale, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, în situațiile prevăzute de lege, înaintând aceste propuneri prefectului.

– urmărirea îndeplinirii măsurilor dispuse de către prefect, în calitate de președinte al comitetului județean, respectiv al municipiului București, pentru situații de urgență;

– asigurarea primirii și înregistrării petițiilor adresate prefectului;

– îndrumarea cetățenilor care se adresează oficiului prefectural în problemele generale sau specifice relației cu publicul;

– alte sarcini stabilite de către prefect.

Din cadrul aparatului propriu de specialitate al instituției prefectului face parte și cancelaria prefectului. Aceasta constituie un compartiment organizatoric distinct și este coordonată de un director subordonat prefectului. În afara directorului, din cadrul personalului cancelariei prefectului mai fac parte: doi consilieri, un consultant și secretarul cancelariei [art. 30 alin. (2) din Legea nr. 340/2004].

Personalul cancelariei prefectului este angajat și disponibilizat de către prefect, potrivit legislației muncii. În acest sens, art. 30 alin. (5) din Legea nr. 340/2004 prevede că acest personal își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă, încheiat în condițiile legii, pe durata exercitării funcției de prefect.

Cancelaria prefectului are următoarele atribuții principale:[1]

– asigurarea condițiilor necesare desfășurării ședințelor de lucru ale prefectului;

– analizarea datelor oferite de sondaje, statistici, studii și informarea prefectului și a subprefecților cu privire la principalele probleme și tendințe ale mediului social și economic al județelor, respectiv al municipiului București;

– organizarea întâlnirilor prefectului cu reprezentanți ai societății civile, ai sindicatelor, ai patronatelor și ai partidelor politice;

– elaborarea sintezelor mass-media pentru informarea rapidă și corectă a prefectului și a subprefecților;

[1] Art. 8 din H.G. nr. 460/2006.

– organizarea la solicitarea prefectului a evenimentelor de natură să informeze opinia publică şi mass-media cu privire la acțiunile prefectului;

– asigurarea realizării, întreținerii şi actualizării site-ului oficial al instituției prefectului;

– punerea la dispoziția mijloacelor de informare în masă a informațiilor destinate opiniei publice, în vederea cunoaşterii exacte a activității prefectului, prin informări şi conferințe de presă organizate lunar sau ori de câte ori este necesar;

– realizarea documentării necesare în vederea elaborării rapoartelor semestriale al prefectului referitoare la stadiul îndeplinirii obiectivelor cuprinse în Strategia guvernamentală de îmbunătățire a situației rromilor;

– alte atribuții stabilite prin ordin al prefectului.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Cadrul instituțional special al dezvoltării regionale și locale

Secțiunea 1. Dezvoltarea regională în România

§1. Noțiune și obiective

Dezvoltarea regională a fost concepută de către legiuitorul român ca o componentă esențială a strategiei generale de reformă și a politicii de descentralizare administrativă și economică. Acest nou concept al descentralizării administrative a fost instituit prin Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România[1], abrogată prin Legea nr. 315/2004.[2]

După cum s-a subliniat și în doctrină,[3] această lege „răspunde însă unor cerințe venite, în special, din partea Comisiei Permanente a Uniunii Europene care, în colaborare cu Guvernul României, a lansat în cadrul unui program PHARE un ansamblu de acțiuni pregătitoare, menite să sprijine Executivul în vederea includerii în politica generală de dezvoltare economico-socială a unor măsuri specifice pentru așa-numitele politici regionale".

Potrivit art. 3 din Legea nr. 315/2004, obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională în România sunt următoarele:

a) *diminuarea dezechilibrelor regionale existente*, prin stimularea dezvoltării echilibrate, prin recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;

b) *pregătirea cadrului instituțional* pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene și de acces la fondurile structurale și la Fondul de coeziune ale Uniunii Europene;

c) *corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor,* prin stimularea inițiativelor și prin valorificarea resurselor locale și regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și al dezvoltării culturale a acestora;

d) *stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere*, inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum și participarea regiunilor de dezvoltare la structurile și organizațiile europene care promovează dezvoltarea economică și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaționale la care România este parte.

---

[1] M.Of. nr. 256 din 16 iulie 1998.

[2] Noua lege privind dezvoltarea regională în România (M.Of. nr. 577 din 29 iunie 2004).

[3] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Considerații în legătură cu Legea privind dezvoltarea regională în România, în Dreptul nr. 5/1999, p. 3.

În concepția Legii nr. 315/2004, regiunile de dezvoltare sunt zone care cuprind teritoriile a două sau mai multe județe constituite în baza unei convenții încheiate între reprezentanții consiliilor județene și, după caz, ai Consiliului General al Municipiului București [art. 6 alin. (1)].

Potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 315/2004 pe teritoriul României sunt constituite opt regiuni de dezvoltare, acestea fiind următoarele:

– Regiunea Nord-Est incluzând județele: Botoșani, Vaslui, Iași, Suceava, Neamț și Bacău;

– Regiunea Sud-Est incluzând județele: Brăila, Galați, Constanța, Tulcea, Vrancea și Buzău;

– Regiunea de Sud incluzând județele: Argeș, Dâmbovița, Prahova, Teleorman, Giurgiu, Ialomița și Călărași;

– Regiunea Sud-Vest incluzând județele: Dolj, Olt, Mehedinți, Gorj și Vâlcea;

– Regiunea de Vest incluzând județele: Timiș, Arad, Caraș-Severin și Hunedoara;

– Regiunea Nord-Vest incluzând județele: Cluj, Bihor, Satu-Mare, Maramureș, Bistrița-Năsăud și Sălaj;

– Regiunea de Centru incluzând județele: Brașov, Sibiu, Covasna, Harghita, Mureș și Alba;

– Regiunea București.

Schimbarea denumirii regiunilor se poate face numai cu aprobarea Consiliului național pentru dezvoltare regională [art. 8 alin. (2) teza finală din Legea nr. 315/2004].

Aceste *regiuni de dezvoltare* nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică [art. 5 alin. (2) din Legea nr. 315/2004]. De altfel, și Legea nr. 78/1999[1] precizează că, în sensul prevederilor art. 2 parag. 2 din Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră, colectivitățile sau autoritățile teritoriale desemnate să exercite funcțiile regionale sunt, potrivit legislației române în vigoare, județele, respectiv consiliile județene.

Cu alte cuvinte, prin Legea nr. 151/1998 și Legea nr. 315/2004 nu au fost create unități administrativ-teritoriale noi, de nivel superior, cum au fost regiunile în România, în perioada 1950-1968. Astfel, Constituția din 1948 prevedea următoarele unități administrativ-teritoriale: comune, plăși, județe și regiuni. Constituția din 1952 reglementa o organizare administrativ-teritorială compusă din regiuni, raioane, orașe și comune, iar prin Legea nr. 2/1968[2] s-a revenit la organizarea teritoriului în județe, orașe și comune.

§2. Organele de conducere ale regiunilor de dezvoltare

Pentru coordonarea activităților de programare a obiectivelor care decurg din politicile de dezvoltare regională se constituie atât la nivel teritorial, cât și la nivel național următoarele structuri:

---

[1] Prin această lege a fost aprobată O.G. nr. 120/1998 pentru ratificarea Convenției europene privind cooperarea transfrontalieră, supra cit.

[2] Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului R.S.R. (B.Of. nr. 54-55 din 27 iulie 1981) a fost abrogată și înlocuită prin Legea nr. 2/1989 privind îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului. Această din urmă lege a fost abrogată prin Decretul-lege nr. 38/1990 care repune în vigoare Legea nr. 2/1968.

La nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare se înființează Consiliul pentru dezvoltarea regională, ca organ deliberativ, și Agenția pentru dezvoltarea regională, ca organ executiv, coordonată de acesta; de asemenea, *la nivel național* se înființează Consiliul național pentru dezvoltarea regională.

Consiliul pentru dezvoltare regională este organismul regional deliberativ, fără personalitate juridică, care este constituit și funcționează pe principii parteneriale la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, în scopul coordonării activităților de elaborare și monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională.

Consiliul pentru dezvoltare regională este alcătuit din președinții consiliilor județene și câte un reprezentant al consiliilor locale municipale, orășenești și comunale din fiecare județ al regiunii. În cazul regiunii de dezvoltare București-Ilfov, Consiliul pentru dezvoltare regională este alcătuit din președintele Consiliului Județean Ilfov, Primarul general al municipiului București, din câte un reprezentant al fiecărui consiliu local de sector și din reprezentanți ai consiliilor locale din județul Ilfov, la paritate cu reprezentanții sectoarelor municipiului București.

Consiliul pentru dezvoltare regională are un președinte și un vicepreședinte, care nu pot fi reprezentanții aceluiași județ. Aceste funcții vor fi îndeplinite, prin rotație, pentru câte un mandat de 1 an, de către președinții consiliilor județene.

În funcție de problematica supusă dezbaterii, la lucrările Consiliului pentru dezvoltare regională participă, fără drept de vot, prefecții județelor, reprezentanți ai consiliilor locale, municipale, orășenești și comunale, ai instituțiilor și organizațiilor cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale, reprezentanți ai societății civile și parteneri socio-economici relevanți.

Consiliul pentru dezvoltarea regională are următoarele atribuții principale[1]:

a) analizează și aprobă strategia și programele de dezvoltare regională;

b) sprijină elaborarea în parteneriat a planului național de dezvoltare regională;

c) transmite Consiliului național pentru dezvoltare regională, spre aprobarea finanțării, portofoliul propus de proiecte pentru care se aplică o procedură de selecție la nivel național;

d) aprobă criteriile, prioritățile, alocarea și destinația resurselor Fondului pentru dezvoltare regională;

e) urmărește utilizarea fondurilor din Fondul național pentru dezvoltare regională;

f) aprobă proiectele de dezvoltare regională, selecționate la nivel regional în concordanță cu criteriile, prioritățile și metodologia elaborate de instituția națională cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale, împreună cu organismele regionale specializate;

g) prezintă Consiliului național pentru dezvoltare regională propuneri privind alocarea de resurse la Fondul pentru dezvoltare regională;

h) propune Consiliului național pentru dezvoltare regională cuantumul contribuțiilor anuale[2], în limita sumelor aprobate prin bugetele județelor, respectiv al muni-

---

[1] Art. 7 alin. (2) din Legea nr. 315/2004.

[2] Potrivit art. 7 alin. (4) din Legea nr. 315/2004, consiliile județene, respectiv Consiliul General al Municipiului București adoptă hotărâri în aplicarea hotărârilor consiliilor pentru dezvoltare regională, în termen de maxim 60 de zile de la primirea comunicării privind cuan-

cipiului Bucureşti, după caz, alocate Fondului pentru dezvoltare regională, pentru finanţarea obiectivelor politicilor regionale, precum şi destinaţia şi eşalonările de plată a acestora;

j) atrage alte contribuţii financiare, locale şi regionale, în vederea realizării obiectivelor regionale care se constituie ca venituri la Fondul pentru dezvoltare regională;

k) aprobă rapoartele de activitate semestriale întocmite de agenţiile pentru dezvoltare regională;

l) coordonează şi sprijină dezvoltarea parteneriatelor regionale;

m) elaborează şi aprobă regulamentul propriu de funcţionare, în conformitate cu Regulamentul-cadru de organizare şi funcţionare a consiliilor pentru dezvoltare regională;

n) avizează contractele, convenţiile, acordurile, protocoalele, precum şi alte documente similare, încheiate de către agenţia de dezvoltare regională cu terţii în domeniul specific de activitate, inclusiv cu instituţiile similare din cadrul Uniunii Europene şi informează corespunzător Consiliului naţional pentru dezvoltare regională;

o) aprobă statutul de organizare şi funcţionare a agenţiei pentru dezvoltare regională, precum şi organizarea acesteia;

p) coordonează activitatea de mediatizare la nivel regional a politicilor şi obiectivelor de dezvoltare regională, a programelor regionale finanţate de Uniunea Europeană, precum şi pe cele privind utilizarea la nivelul regiunii a fondurilor, asigurând transparenţa şi informarea corectă, rapidă şi în timp util a cetăţenilor, în special a întreprinzătorilor.

Agenţia pentru dezvoltare regională este un organism neguvernamental, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, care funcţionează în domeniul specific dezvoltării regionale. Ea se organizează şi funcţionează în baza legii şi a statutului de organizare şi funcţionare care se aprobă de consiliul pentru dezvoltare regională.

Agenţia pentru dezvoltare regională este condusă de un director, care este numit pe bază de concurs şi este eliberat din funcţie de către consiliul pentru dezvoltare regională.

În fiecare judeţ component al regiunii de dezvoltare, cu excepţia judeţului de reşedinţă a agenţiei, funcţionează un birou al agenţiei pentru dezvoltare regională.

Agenţia pentru dezvoltare regională are următoarele atribuţii principale[1]:

– elaborează şi propune consiliului pentru dezvoltare regională, spre aprobare, strategia de dezvoltare regională, programele de dezvoltare regională şi planurile de gestionare a fondurilor;

– pune în aplicare programele de dezvoltare regională şi planurile de gestionare a fondurilor, în conformitate cu hotărârile adoptate de consiliul pentru dezvoltare regională, cu respectarea legislaţiei în vigoare şi răspunde faţă de acesta pentru realizarea lor;

---

tumul contribuţiilor anuale. Aceste sume de bani se prevăd în bugetele anuale ale unităţilor administrativ-teritoriale în cauză, în cadrul unei poziţii distincte, denumită „Dezvoltare şi promovare regională". Contribuţiile anuale, astfel stabilite, sunt vărsate trimestrial în Fondul pentru dezvoltare regională, administrat de agenţiile pentru dezvoltare regională.

[1] Art. 9 din Legea nr. 315/2004.

– solicită instituției naționale cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale sume din Fondul național pentru dezvoltare regională pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare aprobate;

– acționează, împreună cu consiliul pentru dezvoltare regională, pentru atragerea de resurse, în scopul îndeplinirii atribuțiilor sale;

– asigură managementul tehnic și financiar al Fondului pentru dezvoltare regională, în scopul realizării obiectivelor prevăzute în programele de dezvoltare regională;

– răspunde față de consiliul pentru dezvoltare regională, față de instituțiile naționale cu care are încheiate contracte, precum și față de organele abilitate prin lege pentru corecta gestionare a fondurilor alocate;

– transmite, spre aprobare, consiliului pentru dezvoltare regională proiectele selectate în cadrul programelor de dezvoltare regională, în baza priorităților, criteriilor și a metodologiei elaborate de instituția națională responsabilă pentru dezvoltarea regională, împreună cu organismele regionale specializate.

În cazul licitațiilor de proiecte organizate la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, proiectele aprobate de consiliul pentru dezvoltare regională vor fi trimise spre avizare Consiliului național pentru dezvoltare regională.

În cazul licitațiilor de proiecte organizate la nivel național, proiectele selectate vor fi avizate de consiliul pentru dezvoltare regională și aprobate de Consiliul național pentru dezvoltare regională;

– asigură și răspunde, pe baza contractelor încheiate cu instituțiile naționale, de implementarea, monitorizarea tehnică și financiară și controlul execuției proiectelor finanțate de Uniunea Europeană în cadrul programelor de dezvoltare regională și, după caz, a proiectelor din cadrul programelor naționale, care se implementează la nivel regional prin agenția pentru dezvoltare regională.

Pentru atribuțiile delegate agențiilor pentru dezvoltare regională de către instituțiile aparținând administrației publice centrale sau locale, monitorizarea și controlul unor astfel de activități se fac de către instituția care a delegat aceste atribuții;

– întocmește rapoarte semestriale, precum și raportul anual de implementare referitor la activitățile derulate, conform contractelor încheiate cu instituția națională cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale;

– evidențiază stadiul, dificultățile de implementare, precum și impactul programelor (proiectelor) de dezvoltare regională și propune măsuri de îmbunătățire;

– realizează și asigură, în baza contractelor, mediatizarea (publicitatea) la nivel regional a programelor și proiectelor de dezvoltare regională;

– organizează și dezvoltă, cu sprijinul și sub coordonarea consiliului pentru dezvoltare regională, parteneriatele regionale și promovează la nivel regional cunoașterea politicilor și practicilor Uniunii Europene, precum și a principiilor care stau la baza politicilor de dezvoltare regională;

– identifică și promovează, în parteneriat, proiecte de interes regional și local, precum și proiecte de cooperare interregională;

– promovează, cu sprijinul consiliului pentru dezvoltare regională, regiunea și atragerea de investiții străine;

– dezvoltă colaborări cu organisme și instituții similare din Uniunea Europeană și participă la implementarea proiectelor internaționale de interes regional și local;

– elaborează propunerile anuale ale bugetelor proprii de venituri și cheltuieli destinate desfășurării activității sale și le supune aprobării consiliului pentru dezvoltare regională;

– asigură, printr-o structură de audit intern proprie, subordonată directorului agenției, desfășurarea unei activități independente și obiective, care dă asigurare și consiliere conducerii agenției, pentru buna administrare a veniturilor și cheltuielilor, perfecționând activitățile agenției, ajutând-o să-și îndeplinească obiectivele printr-o abordare sistematică și metodică, care evaluează și îmbunătățește eficiența sistemului de conducere bazat pe analiza riscului, a controlului și a proceselor de administrare;

– încheie și supune spre avizare consiliului pentru dezvoltare regională contracte, convenții, acorduri și protocoale, precum și alte documente similare, încheiate cu terții în domeniul specific de activitate, inclusiv cu instituții similare din cadrul Uniunii Europene;

– îndeplinește obligațiile contractuale și răspunde pentru realizarea acestora, în conformitate cu criteriile și indicatorii de performanță stabiliți prin contractele încheiate în acest scop;

– asigură, prin personal specializat, secretariatul consiliului pentru dezvoltare regională;

– participă în structurile parteneriale stabilite la nivel național, în comitetele și subcomitetele naționale, precum și în grupurile de lucru organizate de instituțiile naționale responsabile pentru managementul și gestionarea programelor finanțate de Uniunea Europeană;

– elaborează propriul statut de organizare și funcționare și îl supune spre aprobare consiliului pentru dezvoltare regională;

– îndeplinește atribuțiile privind elaborarea în parteneriat a Planului național de dezvoltare;

– asigură, împreună cu organismele regionale specializate, colectarea și centralizarea datelor la nivel regional, cu privire la utilizarea fondurilor nerambursabile alocate regiunii, în scopul implementării programelor de dezvoltare regională[1].

Consiliul național pentru dezvoltare regională este alcătuit din președinții și vicepreședinții consiliilor pentru dezvoltare regională și, la paritate cu numărul acestora, reprezentanți ai Guvernului, desemnați de acesta, inclusiv președintele.

Președintele Consiliului național pentru dezvoltare regională este conducătorul instituției naționale cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale care poate delega această funcție.

Înlocuirea unui membru al acestui consiliu se va comunica, în timp util, instituției care asigură președinția consiliului.

Consiliul național pentru dezvoltare regională are următoarele atribuții[2]:

---

[1] Programele de dezvoltare regională se finanțează din fondul pentru dezvoltare regională, care se constituie din: a) alocări de la Fondul național pentru dezvoltare regională; b) contribuții de la bugetele proprii ale județelor, respectiv al municipiului București; c) surse financiare atrase din sectorul privat, de la bănci, investitori străini, Uniunea Europeană și de la alte organizații internaționale.

[2] Art. 12 din Legea nr. 315/2004.

a) avizează politicile şi strategia naţională pentru dezvoltare regională precum şi Planul naţional de dezvoltare care conţine priorităţile şi măsurile de finanţare a obiectivelor naţionale ale coeziunii economice şi sociale;

b) prezintă Guvernului programele prioritare finanţate din Fondul naţional pentru dezvoltare regională[1];

c) aprobă criteriile şi priorităţile privind utilizarea Fondului naţional pentru dezvoltare regională;

d) analizează utilizarea fondurilor alocate agenţiilor pentru dezvoltare regională din Fondul naţional de dezvoltare regională, pe baza rapoartelor de monitorizare elaborate şi transmise de către consiliile pentru dezvoltare regională;

e) propune utilizarea fondurilor de preaderare pentru dezvoltare regională alocate României de către Uniunea Europeană în perioada de preaderare;

f) urmăreşte realizarea obiectivelor dezvoltării regionale, inclusiv în cadrul activităţilor de cooperare externă a regiunilor de dezvoltare, de tip transfrontalier, interregional la nivelul euroregiunilor;

g) avizează proiectele propuse de agenţiile pentru dezvoltare regională şi aprobate de consiliul pentru dezvoltare regională pentru finanţarea acestora din programele de dezvoltare regională, în cazul licitaţiilor de proiecte organizate la nivel naţional;

h) aprobă proiectele propuse de agenţiile pentru dezvoltare regională şi aprobate de consiliul pentru dezvoltare regională, pentru finanţarea acestora din programele de dezvoltare regională, în cazul licitaţiilor de proiecte organizate la nivel naţional;

j) analizează şi aprobă rapoartele de activitate prezentate de către Comitetul Naţional de Coordonare a Programelor PHARE – componenta de coeziune economică şi socială constituită în baza prevederilor Memorandumului de finanţare PHARE, precum şi propunerile înaintate de acest comitet.

Secţiunea a 2-a. Fondul Român de Dezvoltare Socială

§1. Noţiunea şi scopul Fondului Român de Dezvoltare Socială

Instituţia Fondului Român de Dezvoltare Socială a luat fiinţă prin Legea nr. 129/1998[2]. Potrivit art. 1 din această lege, *Fondul Român de Dezvoltare Socială este un organism de interes public, fără scop lucrativ, cu personalitate juridică, organizat în subordinea Guvernului.* Fondul îşi poate constitui, atunci când este cazul, sucursale fără personalitate juridică, la nivel zonal.

Fondul are ca scop contribuţia sa la reducerea sărăciei, prin finanţarea de proiecte în comunităţile rurale sărace şi pentru grupurile dezavantajate, creşterea capacităţii manageriale locale, susţinerea descentralizării administrative şi creşterea capacităţii de organizare la nivel local.

---

[1] Potrivit art. 14 din Legea nr. 315/2004, Fondul de dezvoltare regională se constituie din următoarele surse: sumele de la bugetul de stat alocate de către Guvern cu această destinaţie specială, asistenţă financiară nerambursabilă din partea unor guverne, organizaţii internaţionale, bănci.

[2] Legea nr. 129/1998 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Fondului Român de Dezvoltare Socială, republicată (M.Of. nr. 483 din 8 iunie 2005).

Beneficiarii Fondului sunt: grupuri din comunitățile sărace, în special rurale, grupuri dezavantajate ale acestor comunități, precum și grupuri productive și alte categorii sociale provenite din cadrul aceloraşi comunități.

În sensul Legii nr. 129/1998, comunitățile rurale sărace sunt acele grupuri de gospodării și familii, trăind într-un sat sau într-o așezare umană izolată, care se confruntă cu aceleași probleme și obstacole și au interese identice [art. 2 alin. (1) lit. b)].

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din aceeași lege, grupurile dezavantajate sunt alcătuite, după caz, din vârstnici săraci fără sprijin familial, anumite categorii de bolnavi, persoane lipsite de locuință sau adăpost, femei, victime ale violenței domestice, femei sărace, părinți săraci cu copii în întreținere, adolescente sărace gravide și alte asemenea categorii.

Alți beneficiari ai Fondului Român de Dezvoltare Socială sunt grupurile productive din comunitățile sărace în care sunt incluși producătorii agricoli, meșteșugarii, artizanii și alte categorii de meseriași.

Fondul s-a înființat pentru o perioadă inițială de patru ani pentru punerea în aplicare a unui program al Guvernului, constituit cu susținerea financiară a organizațiilor financiare internaționale și a altor donatori din țară și străinătate, a bugetului de stat și a bugetelor locale. Fondul își va continua activitatea și după expirarea duratei inițiale, pe perioada în care dispune de resurse financiare[1].

Fondul își desfășoară activitatea, având la bază următoarele principii[2]:

– transparență în privința administrării bugetului de venituri și cheltuieli proprii;

– alocarea de fonduri pe baza evaluării propunerilor de proiecte, în raport cu condițiile impuse de Fond;

– orientarea resurselor către nevoile și cerințele exprimate de grupurile din comunitățile rurale sărace și din grupurile dezavantajate;

– participarea comunitară și parteneriatul;

– asigurarea unui raport optim între costurile și eficiența proiectelor;

– contribuția beneficiarilor și a organizațiilor intermediare, după caz, la realizarea proiectelor, prin aporturi în muncă, în natură și (sau) în numerar;

– abordarea integrată a problemelor beneficiarilor.

Proiectul de finanțare este o inițiativă din partea beneficiarilor în conformitate cu regulamentele Fondului.

Facilitatorul este o persoană fizică sau o persoană juridică, selectată de Fond, care își asumă obligația de a ajuta o comunitate rurală săracă sau alt beneficiar al Fondului să se organizeze, să-și identifice necesitățile proprii, să le ierarhizeze și să elaboreze un proiect, să depășească problemele de organizare și comunicare apărute în timpul derulării unui proiect, să participe la dezvoltarea durabilă a comunității și după încheierea finanțării Fondului[3].

Pentru a beneficia de contribuția Fondului, comunitățile rurale sărace și grupurile productive provenite din aceste comunități trebuie să dobândească personalitate juridică pe baza actului de constituire încheiat de cel puțin 10 membri ai comunității

---

[1] Art. 8 alin. (4) din Legea nr. 129/1998.

[2] Art. 12 din Legea nr. 129/1998.

[3] Art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 129/1998.

şi înregistrat la consiliul local în raza căruia se află comunitatea sau grupul beneficiar [art. 2 alin. (2) din Legea nr. 129/1998]. De personalitatea juridică astfel dobândită se poate face uz numai în raporturile juridice încheiate cu Fondul Român de Dezvoltare Socială. Persoana juridică astfel constituită îşi încetează existenţa după ce a fost realizat proiectul de finanţare[1].

În relaţiile cu Fondul, grupurile din comunităţile rurale sărace şi grupurile productive din cadrul acestora sunt reprezentate de comitetele de conducere a proiectelor, iar grupurile dezavantajate sunt reprezentate de organizaţiile intermediare.

Comitetul de conducere a proiectului este unitatea de gestiune şi conducere a proiectului, este alcătuit din 3 persoane: preşedinte, secretar şi trezorier din cadrul grupurilor comunitare rurale sărace, al grupurilor productive provenind din comunităţile sărace sau al grupurilor dezavantajate selectate de Fond.

Organizaţiile intermediare sunt organizaţii neguvernamentale, persoane juridice de drept privat, fără scop lucrativ, sau autorităţi ale administraţiei publice locale aflate în raporturi contractuale de parteneriat cu organizaţiile neguvernamentale.

Patrimoniul Fondului, la data constituirii lui, se compunea din[2]:

– dreptul de folosinţă asupra bunurilor puse la dispoziţie de Regia Autonomă „Administraţia Patrimoniului Protocolului de Stat";

– dreptul de folosinţă asupra echipamentului de birotică şi de comunicaţie procurat din fonduri nerambursabile provenite de la organismele financiare internaţionale.

Potrivit art. 24 alin. (2) din Legea nr. 129/1998, resursele financiare ale Fondului provin:

– de la organisme financiare internaţionale;

– din donaţii ale persoanelor fizice şi persoanelor juridice, din ţară şi din străinătate, şi din sponsorizări;

– din dobânzi încasate la disponibilităţile în lei ale Fondului şi dobânzi rămase neutilizate de la proiecte, destinate exclusiv pentru finanţarea proiectelor;

– din venituri proprii realizate din prestarea de servicii de instruire, asistenţă şi consultanţă în domeniul dezvoltării sociale, care vor fi utilizate pentru completarea fondurilor destinate acoperirii cheltuielilor de organizare şi funcţionare ale Fondului, precum şi finanţării de proiecte;

– de la bugetele locale, în limitele aprobate de consiliile locale şi, respectiv, consiliile judeţene;

– de la bugetul de stat, în limita echivalentului în lei a 12,1 milioane dolari S.U.A.

Resursele financiare ale Fondului sunt utilizate numai pentru finanţarea de proiecte şi acoperirea cheltuielilor proprii impuse de buna funcţionare a Fondului. Alocarea resurselor financiare ale Fondului pentru proiecte se face numai pe bază de selecţie şi concurs de oferte, potrivit reglementărilor adoptate de consiliul director.

Potrivit art. 3 din Legea nr. 129/1998, republicată, pot face obiectul finanţării de către Fond următoarele categorii de proiecte:

– proiecte de mică infrastructură rurală propuse de grupurile din comunităţile rurale sărace;

---

[1] Art. 2 alin. (2) teza finală din Legea nr. 129/1998.

[2] Art. 24 alin. (1) din Legea nr. 129/1998.

– proiectele de activități generatoare de venit propuse de grupurile productive provenite din comunitățile sărace;

– proiecte de servicii sociale comunitare propuse de organizațiile intermediare;

– alte tipuri de proiecte considerate ca eligibile, de comun acord cu finanțatorii sau donatorii, după caz.

Potrivit art. 27 din Legea nr. 129/1998, resursele Fondului nu pot avea vreuna din următoarele utilizări:

– achiziționarea de terenuri și clădiri;

– operațiuni speculative de orice tip;

– achiziționarea de valori mobiliare;

– construcții și amenajări pe terenul unor proprietari, persoane fizice sau juridice cu scop lucrativ, altele decât cele care fac obiectul de preocupare al Fondului;

– întreținerea și alte costuri ulterioare finanțării, necesare bunei funcționări a infrastructurilor realizate ca urmare a executării proiectelor;

– alte operațiuni prevăzute în reglementările adoptate de consiliul director.

§2. Organizarea și funcționarea Fondului Român de Dezvoltare Socială

Potrivit art. 11 din Legea nr. 129/1998, Fondul Român de Dezvoltare Socială se caracterizează prin autonomie administrativă, în condițiile legii, și neimplicare politică. Cu toate acestea, Fondul Român de Dezvoltare Socială nu este o autoritate administrativă autonomă, întrucât, potrivit legii, el funcționează în subordinea Guvernului.

Organul de conducere al Fondului este consiliul director care este compus din 9 membri, după cum urmează:

– un reprezentant desemnat de prim-ministru;

– câte un reprezentant al Ministerului Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ministerului Transporturilor, Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri și Ministerului Administrației și Internelor, desemnați de conducătorii ministerelor respective;

– patru personalități publice recunoscute din societatea civilă care nu fac parte din organizații neguvernamentale participante la Fond, numite de către Președintele României.

Ceilalți 5 membri ai consiliului director sunt numiți prin hotărâre a Guvernului.

În cadrul primei ședințe, membrii consiliului director fac propunerea pentru desemnarea președintelui acestuia, pe care o înaintează primului-ministru pentru aprobare.

Durata mandatului consiliului director este de 4 ani. Membrii consiliului director pot fi revocați de autoritatea care i-a numit, în următoarele situații:

– au săvârșit fapte penale pentru care au suferit condamnări definitive sau orice alte fapte de natură să afecteze autoritatea Fondului;

– se află într-o situație de conflict de interese cu Fondul;

– nu promovează principiile care stau la baza activității Fondului;

– și-au pierdut calitatea în temeiul căreia au fost propuși de către autoritățile publice pentru a face parte din consiliul director.

Consiliul director coordonează şi controlează întreaga activitate a Fondului, exercitând următoarele atribuţii[1]:

– stabileşte strategia şi politicile Fondului;

– urmăreşte concordanţa şi complementaritatea strategiei şi politicii Fondului cu strategia şi cu politicile sectoriale ale statului în domeniul combaterii sărăciei;

– adoptă reglementările Fondului (Manualul de operare al Fondului, Manualul procedurilor administrative şi financiare, Ghidul pentru utilizarea tehnologiilor adecvate pentru proiectele de infrastructură, Ghidul facilitatorului, Procedura de dobândire a personalităţii juridice de către beneficiarii Fondului şi alte asemenea reglementări în funcţie de necesităţi);

– aprobă bugetul de venituri şi cheltuieli şi raportul anual de activitate a Fondului, elaborate prin grija directorului executiv;

– urmăreşte complementaritatea proiectelor în raport cu proiectele iniţiate de alte organizaţii şi evitarea paralelismelor determinate de proiecte similare;

– desemnează cenzori externi independenţi, în vederea verificării situaţiilor financiare ale Fondului şi primeşte rapoartele acestora;

– aprobă înfiinţarea de sucursale ale Fondului, la nivel zonal;

– desemnează un subcomitet format din 3 membri ai consiliului director, însărcinat cu aprobarea recomandărilor de finanţare a proiectelor reieşite în urma procesului de evaluare;

– adoptă orice alte măsuri necesare pentru realizarea scopului Fondului.

Consiliul director se întruneşte în şedinţe de lucru trimestriale şi ori de câte ori este nevoie, la convocarea preşedintelui sau a unei treimi din membrii săi. Şedinţele consiliului director sunt conduse de preşedinte sau, în absenţa sa, de către unul din membrii desemnaţi de preşedinte.

Consiliul director adoptă hotărâri în prezenţa a cel puţin 7 membri, dintre care unul trebuie să fie preşedintele consiliului sau, după caz, un înlocuitor mandatat de către preşedinte. Nu pot lua parte la adoptarea unei hotărâri acei membri ai consiliului care ştiu că se află într-un conflict de interese cu Fondul, aceştia fiind obligaţi să se abţină de la vot. Încălcarea acestei obligaţii conduce la revocarea celor în cauză şi la desfiinţarea hotărârii adoptate [art. 18 alin. (4) din Legea nr. 129/1998]. La şedinţele consiliului director participă, în calitate de invitat, conducerea executivă a Fondului.

Activitatea curentă a Fondului este condusă de directorul executiv, numit de primministru la propunerea consiliului director, cu condiţia îndeplinirii cerinţelor de pregătire şi de experienţă profesională impuse de natura activităţii Fondului. Pentru îndeplinirea atribuţiilor sale, directorul executiv va fi ajutat de un director adjunct angajat în condiţiile legislaţiei muncii.

Directorul executiv al Fondului exercită următoarele atribuţii[2]:

– conduce activitatea compartimentelor de specialitate ale Fondului;

– supraveghează şi îndrumă activitatea sucursalelor zonale ale Fondului;

– asigură colaborarea Fondului cu autorităţile administraţiei publice centrale şi locale, precum şi cu organizaţiile neguvernamentale;

---

[1] Art. 17 din Legea nr. 129/1998.

[2] Art. 20 din Legea nr. 129/1998.

– asigură elaborarea rapoartelor și a oricăror alte materiale, inclusiv a bugetului de venituri și cheltuieli și a raportului anual de activitate, care se supun analizei și aprobării consiliului director;

– administrează patrimoniul Fondului în conformitate cu regulamentul adoptat de consiliul director;

– aprobă, în limitele competenței stabilite de lege, eliberarea de fonduri băneşti către sucursalele zonale ale Fondului;

– informează periodic consiliul director asupra stadiului de implementare a proiectelor.

Directorul executiv este reprezentantul legal al Fondului în relațiile cu persoanele fizice și juridice, precum și în justiție. El angajează și concediază personalul Fondului. De asemenea, încheie contracte civile cu colaboratorii externi, în considerarea termenilor de referință aprobați de consiliul director, pe o durată determinată.

Salariații Fondului nu sunt funcționari publici, ei fiind încadrați cu contract de muncă.[art. 23 alin. (1) din Legea nr. 129/1998].

În demersul de finanțare a proiectelor, Fondul efectuează următoarele operațiuni[1]:

– promovarea și difuzarea informațiilor către public cu privire la propria activitate și la proiectele pe care le poate finanța, precum și facilitarea, la nivelul beneficiarilor, în procesul de identificare și ierarhizare a nevoilor acestora și al elaborării proiectelor;

– organizarea proceselor de evaluare, selecție și aprobare a propunerilor de proiecte primite de la beneficiari;

– încheierea contractului de grant cu reprezentanții beneficiarilor ori cu organizațiile intermediare, după caz;

– organizarea programelor de instruire și schimb de experiență pentru reprezentanții beneficiarilor;

– plata sumelor afectate realizării proiectelor;

– monitorizarea, supravegherea și evaluarea executării proiectelor;

– constatarea realizării obiectivelor la nivelul acordului de grant.

În cursul efectuării acestor operațiuni, Fondul intră în raporturi juridice contractuale cu diferiți parteneri, cum sunt: agenți de piață, organizații neguvernamentale, autorități ale administrației publice locale și persoane fizice.

§3. Contractul de grant

Contractul de grant este definit de lege ca fiind acea convenție încheiată între Fondul Român de Dezvoltare Socială și reprezentanții de drept ai beneficiarilor, în temeiul căruia Fondul transmite beneficiarilor sau, după caz, organizațiilor intermediare, cu titlu gratuit, sume de bani denumite granturi, în scopul exclusiv al executării proiectelor aprobate [art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 129/1998].

Din această definiție, precum și din dispozițiile art. 30 alin. (1) din Legea nr. 129/1998 rezultă că părțile contractului de grant sunt:

– Fondul Român de Dezvoltare Socială, reprezentat prin directorul executiv;

---

[1] Art. 28 din Legea nr. 129/1998.

– grupurile din comunitățile sărace, reprezentate de o persoană juridică.

Astfel, potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 129/1998, pentru încheierea contractului de grant, grupurile beneficiare ale finanțării alocate de Fond trebuie să constituie o persoană juridică într-una din formele prevăzute de lege, în funcție de specificul proiectului de finanțare.

Bunurile achiziționate în scopul executării proiectelor de activitate generatoare de venituri devin, la data închiderii proiectelor, proprietatea persoanei juridice nou-constituite [art. 5 alin. (3) din Legea nr. 129/1998].

În ceea ce privește bunurile achiziționate în scopul realizării proiectelor de servicii sociale comunitare, acestea devin, la data închiderii proiectelor, proprietatea organizațiilor intermediare[1] care au obligația să le utilizeze în aceleași scopuri pentru care au fost achiziționate (art. 6 din Legea nr. 129/1998).

În fine, obiectivele rezultate din executarea proiectelor de mică infrastructură rurală devin proprietatea unităților administrativ-teritoriale [art. 4 alin. (2) din Legea nr. 129/1998).

Contractul de grant este un contract administrativ care se încheie în formă scrisă, conținutul său cadru fiind stabilit prin reglementări ale Fondului, în calitate de autoritate administrativă și parte în contract.

În legătură cu natura juridică a contractului de grant, în doctrină s-a arătat, pe bună dreptate, că acesta este un contract administrativ, având următoarele trăsături[2]:

– este un acord de voință între o autoritate publică și un particular;

– este destinat să asigure funcționarea unui serviciu public, a cărei realizare reprezintă o obligație legală a administrației publice;

– părțile trebuie să accepte clauzele de natură reglementară stabilite de Fond prin reglementările proprii;

– administrația poate rezilia în mod unilateral contractul.

Obiectul contractului de grant constă în finanțarea unor proiecte pentru executarea unor lucrări de mică infrastructură rurală, crearea unor activități producătoare de venit și înființarea unor servicii publice pentru comunitățile rurale și grupurile dezavantajate, în funcție de nevoi, pentru reducerea sărăciei acestora.

Fondul are obligația să plătească grantul, iar beneficiarii de grant să îl utilizeze conform destinației stabilite prin contract. Plata grantului se face în lei, la termenele stabilite în contractul de grant, la cursul dolarului din ziua efectuării licitației valutare de către Fond.

Potrivit art. 32 din Legea nr. 129/1998, utilizarea grantului în alte scopuri decât cele prevăzute în contractul de grant este interzisă și atrage desființarea contractului de grant prin hotărârea Fondului, fără a fi necesară recurgerea la instanțele judecătorești sau arbitrale. Cu alte cuvinte, încălcarea acestei dispoziții legale imperative

---

[1] Organizațiile intermediare sunt organizații neguvernamentale, persoane juridice de drept privat, fără scop lucrativ, sau autorități ale administrației publice locale, după caz, aflate în raporturi contractuale de parteneriat cu organizații neguvernamentale [art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 129/1998].

[2] A se vedea *D. Drăgoș*, Cu privire la Fondul Român de Dezvoltare Socială și la contractul de grant, în Dreptul nr. 5/2000, p. 57.

reprezintă o cauză specială de nulitate a contractului de grant care poate fi dispusă direct de către Fond, ca o consecinţă a puterii exorbitante de care el se bucură în acest contract, potrivit legii.

Contractele dintre beneficiarii grantului, prin reprezentanţii lor, şi terţii furnizori şi prestatori de servicii se încheie în formă scrisă şi constituie titluri executorii. Aceste contracte trebuie să cuprindă menţiuni referitoare la contractul de grant, la grant şi la implicarea Fondului. Pe bunurile rezultate din executarea contractelor încheiate între beneficiarii grantului şi terţii furnizori şi prestatori de servicii, aceştia din urmă au obligaţia să aplice, în orice formă şi la vedere, emblema şi celelalte semne distinctive ale Fondului, stabilite prin reglementările acestuia.

Dacă în cursul executării contractului de grant se constată încălcări ale obligaţiilor contractuale, ale dispoziţiilor legale în materie sau ale reglementărilor Fondului, acesta poate proceda la suspendarea executării până la remedierea deficienţelor constatate sau rezilierea contractului de grant, fără intervenţia instanţei judecătoreşti sau a instanţei de arbitraj (art. 34 din Legea nr. 129/1998).

Aceste dispoziţii legale au în vedere acele încălcări ale legii sau ale obligaţiilor contractuale comise de către reprezentanţii beneficiarilor grantului sau terţii furnizori de produse, respectiv prestatori de servicii, altele decât schimbarea destinaţiei grantului. Rezilierea contractului de grant va atrage însă şi încetarea contractelor subsecvente, acestea rămânând fără susţinere financiară.

Şi de această dată Fondul îşi exercită puterea sa exorbitantă, putând proceda la rezilierea unilaterală a contractului chiar dacă o astfel de clauză nu este inclusă în contract. Aceste prerogative ale Fondului îşi au temeiul în lege şi în dreptul său de supraveghere şi control asupra modului de executare a contractului de grant.

Cea mai gravă încălcare a legii şi a contractului de grant o constituie deturnarea grantului pentru care am văzut că sancţiunea constă în desfiinţarea contractului cu consecinţa repunerii părţilor în situaţia anterioară. În acest din urmă caz, legiuitorul are în vedere eventualele utilizări ale grantului pentru alte proiecte de finanţare decât cele aprobate de Fond, iar repunerea părţilor în situaţia anterioară este pe deplin justificată, întrucât beneficiarii grantului sunt vinovaţi de fraudarea legii şi, implicit, a intereselor publice. Aşa fiind, sancţiunea nulităţii se impune atât în virtutea art. 32 din Legea nr. 129/1998, cât şi a cunoscutului adagiu clasic „frauda corupe totul" (*fraus omnia corumpit*).

Este recomandabil ca aceste dispoziţii ale art. 32 din Legea nr. 129/1998 să fie preluate în conţinutul contractului de grant, deşi beneficiarii de grant nu se pot prevala în apărarea lor de necunoaşterea legii, potrivit principiului *nemo censetur ignorare legem*.

Capitolul IV
Domeniul public şi domeniul privat

Secţiunea 1. Definiţie, delimitare, particularităţi

În doctrina interbelică, domeniul a fost definit ca „totalitate a bunurilor mobile şi imobile aparţinând statului, judeţului sau comunei, întrebuinţate pentru satisfacerea interesului general".[1] Se distingeau două categorii de domenii, şi anume: domeniul public şi domeniul privat, primul fiind supus regimului de drept public, iar al doilea reglementărilor dreptului privat.

Domeniul public poate fi de interes naţional, caz în care proprietatea asupra sa, în regim de drept public, aparţine statului, sau de interes local, caz în care proprietatea, de asemenea în regim de drept public, aparţine comunelor, oraşelor, municipiilor sau judeţelor.

Potrivit art. 1 din Legea nr. 213/1998[2] privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, dreptul de proprietate publică aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public.

Potrivit acestor dispoziţii legale noţiunile de „proprietate publică" şi de „domeniu public" sunt sinonime, după cum sunt sinonime şi noţiunile de „proprietate privată" şi de „domeniu privat".

Proprietatea publică este alcătuită din:

– bunurile prevăzute de art. 136 alin. (3) din Constituţie;

– bunurile stabilite în mod expres în anexa Legii nr. 213/1998;

– orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public şi sunt dobândite de stat sau de unităţile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege [art. 3 alin. (1) din Legea nr. 213/1998].

Stabilirea bunurilor care aparţin domeniului public şi privat se face fie în mod expres de lege, fie de către autorităţile administrative, pe baza anumitor criterii stabilite de lege. Astfel, potrivit art. 136 alin. (3) din Constituţie, fac obiectul exclusiv al proprietăţii publice următoarele bunuri: bogăţiile de interes public ale subsolului, spaţiul aerian, apele cu potenţial energetic valorificabil de interes naţional, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental şi alte bunuri stabilite prin lege organică. În art. 136 alin. (4), Constituţia prevede că bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condiţiile legii organice, ele pot fi date în administrarea regiilor autonome ori a instituţiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate.

---

[1] A se vedea *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice, Ed. Mârvan, Bucureşti, p. 103.

[2] M.Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

Legea nr. 213/1998 face distincţie între domeniul public al statului şi cel al unităţilor administrativ-teritoriale, precizând bunurile din care este alcătuit fiecare. Astfel, domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituţie, din cele prevăzute la pct. I din anexa[1] Legii nr. 213/1998, precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public naţional, declarate ca atare prin lege.

---

[1] Domeniul public al statului este alcătuit din următoarele bunuri:

1. bogăţiile de orice natură ale subsolului, în stare de zăcământ; 2. spaţiul aerian; 3. apele de suprafaţă, cu albiile lor minore, malurile şi cuvetele lacurilor, apele subterane, apele maritime interioare, faleza şi plaja mării, cu bogăţiile lor naturale şi cu potenţialul energetic valorificabil, marea teritorială şi fundul apelor maritime, căile navigabile interioare; 4. pădurile şi terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, de producţie ori de administraţie silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum şi terenurile neproductive incluse în amenajamentele silvice, care fac parte din fondul forestier naţional şi nu sunt proprietate privată; 5. terenurile care au aparţinut domeniului public al statului înainte de 6 martie 1945; terenurile instituţiilor de lucrări de îndiguiri, de desecări şi de combatere a eroziunii solului; terenurile institutelor şi staţiunilor de cercetări ştiinţifice şi ale unităţilor de învăţământ agricol şi silvic, destinate cercetării şi producerii de seminţe şi de material săditor din categoriile biologice şi de animale de rasă; 6. parcurile naţionale; 7. rezervaţiile naturale şi monumentele naturii; 8. patrimoniul natural al Rezervaţiei Biosferei „Delta Dunării"; 9. resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, împreună cu platoul continental; 10. infrastructura căilor ferate, inclusiv tunelele şi lucrările de artă; 11. tunelele şi casetele de metrou, precum şi instalaţiile aferente acestuia; 12. drumurile naţionale, autostrăzi, drumuri expres, drumuri naţionale europene, principale şi secundare; 13. canalele navigabile, cuvetele canalului, construcţiile hidrotehnice aferente canalului, ecluzele, apărările şi consolidările de maluri şi de taluzuri, zonele de siguranţă de pe malurile canalului, drumurile de acces şi teritoriile pe care sunt realizate acestea; 14. reţelele de transport al energiei electrice; 15. spectrele de frecvenţă şi reţelele de transport şi de distribuţie de telecomunicaţii; 16. canalele magistrale şi reţelele de distribuţie pentru irigaţii, cu prizele aferente; 17. conductele de transport al ţiţeiului, al produselor petroliere şi al gazelor naturale; 18. lacurile de acumulare şi barajele acestora, în cazul în care activitatea de producere a energiei electrice este racordată la sistemul energetic naţional, sau cele cu tranşe pentru atenuarea undelor de viitură; 19. digurile de apărare împotriva inundaţiilor; 20. lucrările de regularizare a cursurilor de ape; 21. cantoanele hidrotehnice; staţiile hidrologice, meteorologice şi de calitate a apelor; 22. porturile maritime şi fluviale, civile şi militare - terenurile pe care sunt situate acestea, diguri, cheiuri, pereuri şi alte construcţii hidrotehnice pentru acostarea navelor şi pentru alte activităţi din navigaţia civilă, bazine, acvatorii şi şenale de acces, drumuri tehnologice în porturi, monumente istorice aflate în porturi, cheiuri şi pereuri situate pe malul căilor navigabile, în afara incintelor portuare destinate activităţilor de navigaţie; 23. terenurile destinate exclusiv instrucţiei militare; 24. pichetele de graniceri şi fortificaţiile de apărare a ţării; 25. pistele de decolare, aterizare, căile de rulare şi platformele pentru îmbarcare-debarcare situate pe acestea şi terenurile pe care sunt amplasate; 26. statuile şi monumentele declarate de interes public naţional; 27. ansamblurile şi siturile istorice şi arheologice; 28. muzeele, colecţiile de artă declarate de interes public naţional; 29. terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea: Parlamentul, Preşedinţia, Guvernul, ministerele şi celelalte organe ale administraţiei publice centrale şi instituţiile publice subordonate acestora; instanţele judecătoreşti şi parchetele de pe lângă acestea, unităţi ale Ministerului Apărării Naţionale şi ale Ministerului de Interne, ale serviciilor publice de informaţii precum şi ale Direcţiei generale ale penitenciarelor, serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice cen-

Domeniul public al județelor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. II din anexa[1] Legii nr. 213/1998 și din alte bunuri de uz sau de interes public județean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului județean, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național. Domeniul public al comunelor, al orașelor și al municipiilor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. III din anexa[2] Legii nr. 213/1998 și din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național ori județean.

De asemenea, Legea fondului funciar, după ce face o enumerare a categoriilor de terenuri care aparțin domeniului public[3], prevede că fac parte din acest domeniu și alte terenuri care, prin natura lor, sunt de uz sau de interes public [art. 5 alin. (1)].

În doctrină s-a arătat că prin bunuri de uz public se înțeleg acele bunuri care sunt destinate, chiar prin natura lor, de a fi folosite de toți cei administrați și la care au acces toate persoanele, cum ar fi: piețele, parcurile publice, străzile, căile de comunicație etc.[4] Prin bunuri de interes public se înțeleg bunurile care au menirea de a fi

---

trale, precum și prefecturile cu excepția celor dobândite din venituri proprii extrabugetare, care constituie proprietatea privată a acestora.

[1] Domeniul public județean este alcătuit din următoarele bunuri:

- drumuri județene;

- terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul județean și aparatul propriu al acestuia, precum și instituțiile publice de interes județean, cum sunt: biblioteci, muzee, spitale județene și alte asemenea bunuri, dacă nu au fost declarate de uz sau interes public național sau local;

- rețelele de alimentare cu apă realizate în sistem zonal sau microzonal, precum și stațiile de tratare cu instalațiile, construcțiile și terenurile aferente acestora.

[2] Domeniul public local al comunelor, orașelor și municipiilor este alcătuit din următoarele bunuri:

1. drumuri comunale, vicinale și străzile; 2. piețele publice, comerciale, târgurile, oboarele și parcurile publice, precum și zonele de agrement; 3. lacurile și plajele care nu sunt declarate de interes public național sau județean; 4. rețelele de alimentare cu apă, canalizare, termoficare, gaze, stațiile de tratare și epurare a apelor uzate, cu instalațiile, construcțiile și terenurile aferente; 5. terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul local și primăria, precum și instituțiile publice de interes local, cum sunt: teatrele, bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile și altele asemenea; 6. locuințele sociale; 7. statuile și monumentele, dacă nu au fost declarate de interes public național; 8. bogățiile de orice natură ale subsolului, în stare de zăcământ, dacă nu au fost declarate de interes public național; 9. terenurile cu destinație forestieră, dacă nu fac parte din domeniul privat al statului și dacă nu sunt proprietatea persoanelor fizice ori a persoanelor juridice de drept privat; 10. cimitirele orășenești și comunale.

[3] Potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată, fac parte din domeniul public terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public, piețe, căi de comunicație, rețele stradale și parcuri publice, porturi și aeroporturi, terenurile cu destinație forestieră, albiile râurilor și fluviilor, cuvetele lacurilor de interes public, fundul apelor maritime interioare și al mării teritoriale, țărmurile Mării Negre, inclusiv plajele, terenurile pentru rezervațiile naturale și parcuri naționale, monumentele, ansamblurile și siturile arheologice și istorice, monumentele naturii, terenurile pentru nevoile apărării sau pentru alte folosințe care, potrivit legii, sunt de domeniu public ori care, prin natura lor, sunt de uz sau interes public.

[4] A se vedea *D.C. Tudorache*, Domeniul public și domeniul privat al statului în lumina Legii fondului funciar, în Dreptul nr. 5/1992, p. 19.

folosite în cadrul unei activităţi care interesează pe toţi membrii societăţii, deşi nu pot fi folosite de orice persoană, spre exemplu: terenurile pe care sunt amplasate şcoli, biblioteci, teatre, muzee etc.[1]

Distinct de domeniul public care, potrivit legii, este echivalent cu noţiunea de proprietate publică, legea reglementează şi domeniul privat al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale, care este alcătuit din totalitatea bunurilor care se află în proprietatea acestora, altele decât cele care fac parte din domeniul public. Cu privire la aceste bunuri, legea prevede în mod expres că ele formează proprietatea privată a statului sau, după caz, a unităţilor administrativ-teritoriale (art. 4 din Legea nr. 213/1998).

Bunurile din domeniul privat sunt supuse dispoziţiilor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel. Prin urmare, aceste bunuri pot fi înstrăinate (cu anumite restricţii prevăzute de lege) potrivit dreptului comun. În schimb, bunurile din domeniul public sunt supuse unui regim juridic special de drept public, aceste bunuri fiind inalienabile, imprescriptibile şi insesizabile.

Potrivit art. 6 din Legea nr. 213/1998, fac parte din domeniul public sau privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale şi bunurile dobândite de stat în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, dacă au intrat în proprietatea statului în temeiul unui titlu valabil, cu respectarea Constituţiei, a tratatelor internaţionale la care România este parte şi a legilor în vigoare la data preluării lor de către stat. Bunurile preluate de stat fără titlu valabil, inclusiv cele obţinute prin vicierea consimţământului, pot fi revendicate de către foştii proprietari sau de succesorii acestora, dacă nu fac obiectul unor legi speciale de reparaţie. Stabilirea valabilităţii titlului este de competenţa instanţelor judecătoreşti.

Din aceste prevederi legale rezultă că unele bunuri care aparţin domeniului public sunt determinate în mod expres de lege. Stabilirea apartenenţei unor alte bunuri la domeniul public de interes naţional sau local, când această determinare nu a fost făcută în mod expres de lege, se va face după următoarele criterii:

a) afectaţiunea bunului unui serviciu public, ca de exemplu: reţelele de transport şi distribuţie a energiei electrice, infrastructurile rutiere, feroviare, portuare;

b) bunul este, prin natura sa, un bun public, spre exemplu: terenurile pe care se află rezervaţiile naturale, parcurile publice, albiile râurilor şi fluviilor etc.

Potrivit acestor criterii şi în baza art. 21 alin. (3) din Legea nr 213/1998 Guvernul stabileşte apartenenţa bunurilor la domeniul public de interes judeţean sau local, delimitându-le astfel de bunurile care aparţin domeniului public de interes naţional, adică al statului[2].

Această delimitare între domeniul public al statului şi cel al unităţilor administrativ-teritoriale a fost făcută prin mai multe hotărâri ale Guvernului. Astfel, de exemplu, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 977/2002[3] privind atestarea domeniului public al judeţului Timiş, procedând, în mod similar, pentru atestarea domeniului public şi al celorlalte judeţe. De asemenea, domeniul public al statului a fost stabilit

---

[1] Ibidem.

[2] Litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, judeţelor, comunelor, oraşelor sau al municipiilor sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ (art. 23 din Legea nr. 213/1998).

[3] Publicată în M.Of. nr. 699 din 24 septembrie 2002.

prin H.G. nr. 1705/2006[1] privind aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului.

Secțiunea a 2-a. Regimul juridic al domeniului public

Întrucât bunurile care formează domeniul privat sunt supuse, în principal, regulilor de drept comun care fac obiect de studiu al dreptului civil, ne vom ocupa în continuare doar de regimul juridic special al bunurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

În ce privește modurile de dobândire, legea prevede că dreptul de proprietate publică se dobândește[2]:

a) pe cale naturală, înțelegând prin aceasta accesiunea mobiliară și imobiliară[3];

b) prin achiziții publice efectuate în condițiile legii;

c) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică;

d) prin acte de donație sau legate acceptate de Guvern, de consiliul județean sau de consiliul local, după caz, dacă bunul în cauză intră în domeniul public;

e) prin trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauză de utilitate publică. Trecerea se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local[4];

Trebuie, deci, reținut faptul că trecerea, pe cale administrativă, a unui bun din domeniul privat în domeniul public nu se poate face în mod discreționar, așa cum s-a procedat uneori în practică, ci numai pentru cauză de utilitate publică[5].

f) prin alte moduri prevăzute de lege.

Legea nr. 213/1998 reglementează și unele moduri speciale de schimbare a tipului de proprietate sau a titularului acesteia, precum și condițiile în care acestea pot avea loc, astfel:

a) trecerea în domeniul public a unor bunuri din patrimoniul societăților comerciale, la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar, se poate face numai cu plată și cu acordul adunării generale a acționarilor societății comerciale respective. În lipsa acordului menționat, bunurile societății comerciale respective pot fi trecute în domeniul public numai prin procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică și după o justă și prealabilă despăgubire [art. 8 alin. (3)].

b) trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a

---

[1] Publicată în M.Of. nr. 1020 din 21 decembrie 2006.

[2] Art. 7 din Legea nr. 213/1998.

[3] Pentru detalii, a se vedea *L. Pop*, Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 215-228.

[4] Totuși, schimbarea regimului juridic al terenului aferent Palatului Parlamentului României se face numai prin lege, așa cum prevede art. I alin. (3) din Legea nr. 226/2008 (publicată în M.Of. nr. 743 din 3 noiembrie 2008).

[5] În legătură cu lucrările de utilitate publică și declararea utilității publice, a se vedea Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică (publicată în M.Of. nr. 139 din 2 iunie 1994).

Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului [art. 9 alin. (1)].

c) trecerea unui bun din domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se face, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local [art. 9 alin. (2)].

Dreptul de proprietate publică încetează în două situaţii[1]:

a) bunul a pierit;

b) bunul a trecut în domeniul privat.

Trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, dacă prin Constituţie sau prin alte legi nu se dispune altfel. Cu toate acestea, anumite terenuri aparţinând domeniului public nu pot fi trecute în domeniul privat. Astfel, potrivit art. 5 alin. (3) din Legea nr. 18/1991[2], terenurile pe care sunt amplasate reţele stradale şi parcuri publice, terenurile pentru rezervaţii naturale şi parcuri naţionale, monumentele, ansamblurile şi siturile arheologice şi istorice, monumentele naturii nu pot fi dezafectate din domeniul public decât în cazuri de excepţie pentru lucrări de interes naţional.

Hotărârea de trecere a unui bun în domeniul public sau privat poate fi atacată potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Bunurile din domeniul public sunt supuse unui regim juridic special de drept public, ele fiind:[3]

– inalienabile, adică nu pot fi înstrăinate. Ele pot fi date numai în administrare, concesionate sau închiriate, în condiţiile legii;

– insesizabile, adică nu pot fi supuse executării silite şi asupra lor nu se pot constitui garanţii reale;

– imprescriptibile, adică nu pot fi dobândite de către alte persoane prin uzucapiune sau prin efectul posesiei de bună-credinţă, în cazul bunurilor mobile.

Deşi legea nu se referă decât la imprescriptibilitatea sub aspect achizitiv, bunurile din domeniul public sunt imprescriptibile şi sub aspect extinctiv, în sensul că dreptul la acţiunea în revendicare a acestor bunuri nu se stinge niciodată.

Actele juridice privind bunurile din domeniul public încheiate cu nerespectarea regimului lor juridic sunt lovite de nulitate absolută.

Bunurile din domeniul public pot fi date în administrare numai persoanelor juridice de drept public, adică regiilor autonome, prefecturilor, autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, altor instituţii publice de interes naţional, judeţean sau local. Darea în administrare se realizează, după caz, prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local.

Titularul dreptului de administrare poate să posede, să folosească bunul şi să dispună de acesta în condiţiile actului prin care a fost constituit acest drept. Dreptul

---

[1] Art. 10 alin. (1) din Legea nr. 213/1998.

[2] Legea fondului funciar nr. 18/1991 a fost republicată în M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

[3] Art. 11 din Legea nr. 213/1998.

de administrare va putea fi revocat, potrivit art. 12 alin. (3) din Legea nr. 213/1998, numai dacă titularul său nu-şi exercită drepturile şi nu-şi execută obligaţiile născute din actul de dare în administrare.

Cu toate acestea, în practică, în mod frecvent statul român schimbă titularul dreptului de administrare a bunurilor sale publice prin transmiterea lor din administrarea unor autorităţi publice în administrarea altor autorităţi publice ale statului sau ale colectivităţilor locale,[1] în scopul satisfacerii unor cerinţe sau interese publice.

Considerăm că această practică administrativă este corectă, întrucât dreptul de proprietate şi, cu atât mai mult, dreptul de proprietate publică, nu poate fi indisponibilizat perpetuu, dispoziţiile art. 12 alin. (3) din Legea nr. 213/1998 neputând fi interpretate, pentru a nu deveni neconstituţionale, decât în sensul că nerespectarea actului de dare în administrare constituie un motiv de revocare a acestui act (administrativ) cu titlu de sancţiune.

În celelalte situaţii, statul şi unităţile administrativ-teritoriale îşi vor exercita prerogativele dreptului lor de proprietate publică potrivit art. 136 alin. (4) din Constituţie, adică prin darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosinţă gratuită a bunurilor publice, alegerea acestor modalităţi juridice şi a momentului adoptării lor rămânând la aprecierea exclusivă a titularului dreptului de proprietate asupra acestor bunuri.

În litigiile privitoare la dreptul de administrare, titularul acestui drept va sta în instanţă în nume propriu. În litigiile referitoare la dreptul de proprietate asupra bunului, titularul dreptului de administrare are obligaţia să arate instanţei, potrivit prevederilor Codului de procedură civilă[2], cine este titularul dreptului de proprietate, pentru a fi introdus în proces. Titularul dreptului de administrare răspunde, în condiţiile legii, pentru prejudiciile cauzate ca urmare a neîndeplinirii acestei obligaţii[3]. Astfel, potrivit art. 12 alin. (4) teza finală din Legea nr. 213/1998, neîndeplinirea acestei obligaţii poate atrage revocarea dreptului de administrare.

În litigiile privitoare la dreptul de proprietate asupra bunurile din domeniul public, statul este reprezentat de Ministerul Finanţelor, iar unităţile administrativ-teritoriale sunt reprezentate de către consiliile judeţene, de Consiliul General al Municipiului Bucureşti sau de consiliile locale, care dau mandat scris, în fiecare caz, preşedintelui

[1] A se vedea, în acest sens, Ordonanţa de urgenţă nr. 99/2007 privind unele măsuri pentru sprijinirea persoanelor afectate de prăbuşirea blocului situat în cartierul Dumbrava din municipiul Zalău, ca urmare a deflagraţiei produse în data de 14 septembrie 2007 (M.Of nr. 684 din 14 septembrie 2007). Prin această ordonanţă de urgenţă un bloc de locuinţe a fost transmis din administrarea Agenţiei Naţionale pentru Locuinţe în administrarea Consiliului Local al municipiului Zalău, pentru asigurarea cazării temporare a persoanelor rămase fără locuinţe în urma respectivei deflagraţii. De asemenea, prin H.G. nr. 1235/2007 privind schimbarea titularului dreptului de administrare a unui imobil situat în oraşul Năsăud, judeţul Bistriţa-Năsăud (M.Of. nr. 698 din 16 octombrie 2007) s-a aprobat transmiterea unui imobil, proprietatea publică a statului din administrarea Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Bistriţa-Năsăud, în administrarea Agenţiei Naţionale de Cadastru şi Publicitate Imobiliară, pentru Oficiul de Cadastru şi Publicitate Imobiliară Bistriţa Năsăud. Şi exemplele pot continua.

[2] Cu privire la arătarea titularului dreptului, a se vedea art. 64-66 C.proc.civ.

[3] A se vedea art. 12 alin. (4) din Legea nr. 213/1998.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

consiliului judeţean sau, după caz, primarului. Acesta poate desemna un alt funcţionar public sau un avocat care să-l reprezinte în faţa instanţei [art. 12 alin. (5) din Legea nr. 213/1998].

Observăm că în astfel de litigii patrimoniale au calitate procesuală fie proprietarii bunurilor, în cazul litigiilor referitoare la dreptul de proprietate asupra acestora, fie autorităţile (instituţiile) publice sau regiile autonome, în cazul litigiilor privind dreptul de administrare asupra bunurilor în cauză.

După cum am constatat, Legea nr. 213/1998 reglementează numai calitatea procesuală în litigiile privind bunurile din domeniul public, întrucât participarea statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale în litigiile privind bunurile din domeniul privat este reglementată prin Decretul nr. 31/1954[1] şi Legea nr. 215/2001. Astfel, potrivit art. 25 din Decretul nr. 31/1954, statul este persoană juridică în raporturile la care participă nemijlocit în nume propriu, ca subiect de drepturi şi obligaţii. El participă în astfel de raporturi prin Ministerul Finanţelor, afară de cazurile în care legea stabileşte alte organe, în acest scop. De asemenea, potrivit art. 62 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, primarul reprezintă comuna sau oraşul în relaţiile cu persoanele fizice sau juridice din ţară şi din străinătate, precum şi în justiţie, fără a fi necesar mandatul scris din partea consiliului local, precum în cazul litigiilor privind bunurile publice. O dispoziţie legală asemănătoare o găsim cu privire la preşedintele consiliului judeţean, în art. 102 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

Concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică se face prin licitaţie publică, în condiţiile legii[2]. Concesionarea şi închirierea acestor bunuri se aprobă, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local. Această hotărâre trebuie să fie prealabilă încheierii contractului de închiriere sau de concesionare, prin aceasta stabilindu-se condiţiile în care va avea loc închirierea sau concesionarea. Contractul de închiriere sau concesiune se poate încheia cu orice persoană fizică sau juridică, română sau străină, de către titularul dreptului de proprietate sau de administrare. Contractul de concesiune sau închiriere trebuie să cuprindă clauze de natură să asigure exploatarea bunului închiriat, potrivit specificului acestuia. În cazul contractului de concesiune, majoritatea clauzelor contractuale sunt stabilite anticipat de către concedent prin caietul de sarcini, concesionarul neavând decât posibilitatea să adere sau nu la clauzele prestabilite. Sumele încasate din închirierea sau din concesionarea bunurilor proprietate publică se fac, după caz, venit la bugetul de stat sau bugetele locale. În cazul în care contractul de închiriere se încheie de către titularul dreptului de administrare, acesta are dreptul să încaseze din chirie o cotă parte reprezentând un procent de 20-50%, stabilită, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.

Statul şi unităţile administrativ-teritoriale pot da imobile din patrimoniul lor în folosinţă gratuită, pe termen limitat, persoanelor juridice fără scop lucrativ care desfăşoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice (art. 124 din Legea nr. 215/2001).

---

[1] Decretul nr. 31/1954 cu privire la persoanele fizice şi persoanele juridice (B.Of. nr. 8 din 30 ianuarie 1954).

[2] Art. 15 din Legea nr. 213/1998.

Servituțile asupra bunurilor din domeniul public sunt valabile numai în măsura în care aceste servituți sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate.

Evidența contabil-financiară a bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale se ține distinct, potrivit normelor metodologice elaborate de Ministerul Finanțelor și aprobate prin hotărâre a Guvernului (art. 18 din Legea nr. 213/1998). În acest scop, Legea nr. 215/2001 prevede în art. 122 că toate bunurile aparținând unităților administrativ-teritoriale trebuie inventariate anual, iar consiliilor locale și județene li se va prezenta anual un raport asupra situației bunurilor din patrimoniul local (județean).

Ministerele, celelalte organe centrale de specialitate ale administrației publice centrale, autoritățile publice centrale, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București și consiliile locale, după caz, au obligația să facă înregistrarea operațiunilor de modificare a regimului juridic al bunurilor din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale.

Competența luării deciziilor cu privire la bunurile de interes local, indiferent de domeniul public sau privat din care fac parte, aparține consiliilor locale și, respectiv, județene [art. 123 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

Deși bunurile din domeniul privat sunt supuse, în principiu, regimului de drept comun, trebuie totuși să precizăm că acesta cuprinde și unele reguli speciale. Astfel, vânzarea, concesionarea și închirierea bunurilor proprietatea unităților administrativ-teritoriale se fac prin licitație publică [art. 123 alin. (2) din Legea nr. 215/2001]. Cu toate acestea, constatăm că prin unele reglementări speciale s-a prevăzut, din rațiuni de interes general, că anumite acte de dispoziție asupra bunurilor din proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale să fie încheiate fără organizarea unei licitații în acest scop.[1] De asemenea, prin alte reglementări speciale, statul a împuternicit autoritățile administrației publice locale (consiliile locale) să înstrăineze bunuri din domeniul privat al statului.[2]

---

[1] A se vedea, în acest sens, O.U.G. nr. 68/2008 privind vânzarea spațiilor proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale cu destinația de cabinete medicale, precum și a spațiilor în care se desfășoară activități conexe actului medical (publicată în M.Of. nr. 428 din 6 iunie 2008).

[2] A se vedea, în acest sens, Legea nr. 550/2002 privind vânzarea spațiilor comerciale proprietatea privată a statului și a celor de prestări de servicii, aflate în administrarea consiliilor județene sau a consiliilor locale, precum și a celor aflate în patrimoniul regiilor autonome de interes local (publicată în M.Of. nr. 803 din 5 noiembrie 2002).

Capitolul V
Serviciul public

Secțiunea 1. Noțiunea şi clasificarea serviciilor publice

Această noțiune a dreptului administrativ a fost definită de lege ca fiind activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public [art. 2 alin. (1) lit. m) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004].

În doctrină, serviciul public a fost definit sub un dublu aspect.[1]

Din punct de vedere material, serviciul public este o activitate de interes general care se desfăşoară de administrația publică sau de către un particular autorizat în acest scop.

Din punct de vedere formal, serviciul public poate fi definit ca un ansamblu de structuri ale administrației publice sau de organisme private care desfăşoară această activitate. Din acest punct de vedere, administrația publică reprezintă, ea însăşi, o rețea de servicii publice.

În funcție de modul de organizare, serviciile publice pot fi: interioare sau exterioare.

Unele dintre serviciile publice ale administrației sunt interioare, fiind reprezentate de compartimentele de lucru ale autorităților publice. Altele sunt servicii publice exterioare, fiind constituite de către administrația publică sub forma unor entități distincte cu sau fără personalitate juridică, dar având o anumită autonomie, organizare de sine stătătoare şi conducere proprie. Din această categorie fac parte şi serviciile publice organizate de particulari care iau forma unor entități juridice autonome şi care trebuie să fie împuternicite, în baza legii, de către autoritățile publice competente pentru a desfăşura o asemenea activitate. Ele trebuie să se conformeze dispozițiilor legale în temeiul cărora funcționează sub sancțiunea retragerii autorizației administrative.

În funcție de extinderea competențelor lor, serviciile publice pot fi organizate atât la nivel național, cât şi la nivel local.

Serviciile publice de interes național se înființează de către administrația publică centrală sub forma unor structuri interioare (compartimente) sau sub forma unor regii autonome ori instituții publice, în cazul serviciilor publice exterioare. De asemenea, pot fi organizate servicii publice de interes național de către organisme nonguvernamentale: fundații pentru protecția drepturilor copiilor, universități particulare etc.

Serviciile publice de interes local sunt organizate de autoritățile administrației publice locale sau de către organisme private, autorizate în acest scop, care îşi limitează activitatea la nivelul unei anumite unități administrativ-teritoriale. Astfel,

---

[1] A se vedea, în acest sens, *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 429-430.

potrivit art. 36 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 215/2001, consiliul local înființează și servicii publice, aceeași competență având-o și consiliul județean [art. 91 alin. (2) lit. b) din aceeași lege].

Aceste autorități publice locale au obligația de a organiza și de a asigura funcționarea corespunzătoare a serviciilor publice de interes local. În acest scop, consiliile locale și județene vor înființa propriile servicii publice interioare și exterioare și vor autoriza, în limitele competenței lor legale, organizarea de servicii publice de către particulari. Cu alte cuvinte, unele dintre aceste servicii publice vor fi gestionate în mod direct de către consiliile locale și județene prin structurile lor interne și externe, iar alte servicii publice vor fi gestionate în mod indirect sau, altfel spus, prin delegarea gestiunii acestora unor particulari.

Deci, o altă clasificare a serviciilor publice se poate face în funcție de modul de gestionare a acestora, în servicii publice gestionate în mod direct și servicii publice delegate.

Vor fi gestionate în mod direct de către administrația publică acele servicii publice care nu pot fi încredințate particularilor, dat fiind interesul deosebit pe care acestea îl apără și promovează. Aceste servicii publice se organizează de către autoritățile publice, fie sub forma unor compartimente proprii ca, de exemplu: serviciile de urbanism, amenajarea teritoriului, autoritatea tutelară, fie sub forma unor instituții publice sau altor structuri exterioare, cum sunt unele servicii publice comunitare.[1]

Sunt însă situații în care este nevoie ca anumite servicii publice să fie încredințate particularilor pentru o mai bună funcționare a serviciilor respective. Această necesitate poate rezulta din insuficiența resurselor materiale sau umane de care dispune administrația publică pentru asigurarea funcționării corespunzătoare a serviciilor publice. Astfel, în practică s-a dovedit a fi foarte important aportul unor fundații pentru asistența socială a tinerilor, a femeilor aflate în situații speciale, a persoanelor cu handicap etc.

De asemenea, serviciile publice de transport în comun sau de salubrizare a localităților pot fi îmbunătățite prin încredințarea lor unor particulari.

În funcție de natura activității lor, serviciile publice pot fi clasificate în: servicii administrative și servicii economice. Unele din serviciile publice au caracter administrativ, de exemplu: serviciile publice de protecție socială și sanitară, serviciile publice cu scop educativ și cultural, serviciile publice de menținere a ordinii publice etc.

---

[1] Dintre serviciile publice comunitare exemplificăm: serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor și serviciile publice comunitare pentru situații de urgență. Aceste servicii publice comunitare au statut de instituții publice cu personalitate juridică, aflate în subordinea consiliilor locale și județene.

Alte servicii publice comunitare sunt organizate sub forma unor compartimente interne ale autorităților administrației publice. Astfel, serviciile publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor se înființează în cadrul aparatului propriu al prefecturilor județene, respectiv a municipiului București.

În schimb, serviciile comunitare pentru cadastru și agricultură se pot constitui, fie sub forma unor compartimente distincte în cadrul aparatului propriu al consiliilor locale, fie ca servicii publice cu personalitate juridică în subordinea consiliilor locale.

Toate aceste servicii vor fi analizate separat în cadrul acestui capitol.

Alte servicii publice au caracter economic, constând în activităţi care pot aduce profit ca, de exemplu: serviciile de transport în comun, serviciile de salubrizare a localităţilor, serviciile de întreţinere a străzilor şi parcărilor, pentru prestarea cărora beneficiarii acestora plătesc anumite taxe stabilite de administraţia publică, potrivit legii.

Dacă majoritatea serviciilor publice administrative sunt exploatate în mod direct de către administraţia publică, gestionarea majorităţii serviciilor publice economice este delegată particularilor.

Secţiunea a 2-a. Formele de organizare a serviciilor publice

În funcţie de modul de gestionare (publică sau privată), distingem următoarele forme de organizare a serviciilor publice:

a) compartimentele interioare ale autorităţilor administraţiei publice. Aceste compartimente, neavând personalitate juridică, nu au nici calitate de subiect de drept în raporturile juridice cu terţii şi nici calitate procesuală. Această calitate o au autorităţile publice din care fac parte compartimentele respective;

b) stabilimentele sau instituţiile publice, cu sau fără personalitate juridică, cărora le-au fost încredinţate anumite servicii publice administrative. Acestea au o anumită autonomie, dar se află sub tutela administraţiei publice.

c) delegarea gestiunii serviciilor publice[1], care constă în concesionarea unor servicii publice economice unor agenţi comerciali (societăţi comerciale), care îşi desfăşoară activitatea pe bază concurenţială şi pentru obţinerea unui profit.

Aceşti agenţi comerciali denumiţi şi operatori de servicii publice[2] sunt persoane juridice de drept privat care nu se află în raporturi de subordonare cu administraţia publică, însă aceasta are un drept de supraveghere şi control asupra modului de funcţionare a serviciului public concesionat.

Dacă serviciul public este organizat sub forma unei regii autonome sau a unei societăţi comerciale înfiinţate de administraţia publică, atunci forma de organizare a acestui serviciu public nu este concesionarea, ci gestiunea directă, aceşti operatori de servicii publice fiind structuri proprii ale administraţiei. Cu alte cuvinte, statul şi unităţile administrativ-teritoriale nu pot concesiona servicii publice propriilor lor agenţi economici, pentru că altfel ar însemna să contracteze cu ele înseşi;

d) delegarea gestiunii unor servicii publice administrative organismelor private (neguvernamentale) cu denumiri diferite: fundaţii, asociaţii, uniuni etc., care preiau, de regulă, gestiunea serviciilor publice cu caracter social, de învăţământ, sănătate etc.

Delegarea gestiunii acestor servicii publice se face pe baza autorizaţiei emise, în temeiul legii, de către autorităţile publice cu competenţe în domeniul serviciului

---

[1] Această formă de organizare a serviciilor publice este prevăzută, de exemplu, de Legea serviciilor comunitare de utilităţi publice nr. 51/2006 (M.Of. nr. 254 din 21 martie 2006), Legea nr. 101/2006 privind serviciul de salubrizare a localităţilor (M.Of. nr. 393 din 8 mai 2006) şi Legea serviciilor de transport local nr. 92/2007 (M.Of. nr. 262 din 19 aprilie 2007).

[2] Această denumire este dată agenţilor economici concesionari ai serviciilor publice de către Legea nr. 51/2006.

public delegat, spre deosebire de delegarea gestiunii serviciilor publice economice care se face pe cale contractuală.[1]

Secțiunea a 3-a. Regimul juridic al serviciilor publice

Indiferent de forma de organizare, serviciile publice au la bază anumite reguli, unele cu valoare de principii, care trebuie respectate în egală măsură atât de către administrația publică organizatoare, cât și de către agenții economici sau organismele private nonprofit, cărora li s-au încredințat aceste activități de interes public.

Vom analiza regimul juridic al serviciilor publice, începând cu aceste principii.

a) *principiul egalității* tuturor cu privire la funcționarea serviciilor publice izvorăște din principiul egalității cetățenilor în fața legii, consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

Acest principiu privește două aspecte:

– egalitatea tuturor în ce privește condițiile de încredințare a serviciilor publice, prin concesionarea sau delegarea gestiunii acestora;

– egalitatea tuturor cetățenilor în calitatea lor de beneficiari, în ce privește funcționarea serviciilor publice, adică în raporturile lor juridice cu aceste servicii publice, fără privilegii și fără discriminări de niciun fel (de exemplu, pe criterii de rasă, naționalitate, etnie, religie etc.).

Prin excepție, anumite persoane care se află în situații sociale dezavantajoase pot beneficia de unele facilități în ce privește serviciile publice prestate, prin perceperea unor tarife mai mici sau acordarea de ajutoare bănești suportate de către administrația publică sau de către operatorii de servicii publice. Aceste facilități pot fi acordate prin lege, prin hotărârea administrației publice sau a operatorului de servicii publice ori prin convenția de delegare a serviciilor publice.

b) *principiul continuității* constă în asigurarea funcționării neîntrerupte a serviciilor publice.

Acest principiu este de esența serviciului public care trebuie să răspundă în permanență nevoilor de interes general. De aceea, prin lege trebuie să se reglementeze, în mod detaliat, condițiile de exercitare a dreptului la grevă de către salariații serviciilor publice, precum și modalitățile de rezolvare a situațiilor excepționale apărute în timpul funcționării acestor servicii, în așa fel încât să se asigure continuitatea funcționării acestora, cu excepția cazurilor de forță majoră.

c) *principiul adaptării* serviciilor publice la noile exigențe ale interesului general, ca urmare a schimbărilor de ordin tehnic, economic și juridic care se produc în timp și care influențează și determină noile condiții de funcționare a acestor servicii.

Administrația publică care răspunde de buna funcționare a serviciilor publice are obligația de a se adapta evoluției produse în domeniile acestor servicii publice pentru ca acestea să corespundă nevoilor în continuă schimbare și tot mai complexe ale cetățenilor pe care îi reprezintă. În acest scop, administrația publică va lua orice mă-

---

[1] În legătură cu delegarea gestiunii serviciilor publice, a se vedea *G. Dupuis, M.J. Guèdon, P. Chrétien*, Droit administratif, 6ème éd. revue, Armand Colin, Paris, 1999, p. 492.

sură pentru adaptarea serviciilor publice la noile cerințe ale beneficiarilor, inclusiv denunțarea unilaterală a concesiunii sau a delegării serviciului public.

Pe lângă aceste principii comune, serviciile publice sunt supuse unui regim juridic diferit, în funcție de forma lor de organizare, fără a putea face o delimitare absolută între regulile de drept public și cele de drept privat aplicabile acestor servicii.

Astfel, personalul serviciilor publice administrative gestionate direct de către administrația publică, prin propriile compartimente sau stabilimente publice, este supus regimului de drept public, fiind aplicabile dispozițiile din Statutul funcționarilor publici.

De asemenea, relațiile dintre serviciile publice în cauză și administrația publică, pe de o parte, precum și cele dintre aceste servicii și terți, pe de altă parte, sunt supuse regulilor de drept public. Pot fi încheiate însă între aceste servicii publice și terțe persoane contracte de drept privat având ca obiect întreținerea și funcționarea acestor servicii.

Serviciile publice economice gestionate direct sau prin operatorii delegați sunt supuse atât unui regim juridic de drept privat, cât și unui regim juridic de drept public. Astfel, personalul acestor servicii publice este supus dispozițiilor dreptului muncii (Codului muncii și legislației speciale)[1], iar conducătorii agenților (operatorilor) economici cu capital public integral ori majoritar își desfășoară activitatea în baza unui contract de mandat încheiat cu consiliul de administrație al societăților comerciale ori cu ministerele, alte autorități ale administrației publice centrale sau locale în subordinea cărora se află regiile autonome pe care le reprezintă (art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008[2]).

Relațiile contractuale ale agenților economici care au calitatea de operatori de servicii publice sunt guvernate de regulile dreptului privat (comercial), de exemplu: contractele de furnizare de produse, de prestare de servicii etc.

În schimb, relațiile dintre acești operatori de servicii publice și utilizatori, care au la bază acte juridice unilaterale emise de acești operatori, sunt supuse regulilor de drept administrativ, întrucât emitentul unui asemenea act acționează în calitatea sa de subiect învestit cu prerogative de putere publică. Așa este, de exemplu, cazul dispozițiilor operatorilor de servicii publice prin care se majorează tarifele pentru prestarea unor servicii publice sau se reduce programul de funcționare a acestora.

În relațiile contractuale dintre operatorii de servicii publice și administrația publică concedentă se aplică, în principal, regulile dreptului public, dar și unele reguli de drept privat. Astfel, încheierea contractelor de concesiune se face pe baza dispozițiilor dreptului administrativ, majoritatea clauzelor contractuale fiind prestabilite de administrația publică, iar modificarea și încetarea contractului pot avea loc, în mod unilateral, din inițiativa concedentului.

---

[1] În ce privește legislația specială, a se vedea, de exemplu, Statutul disciplinar al personalului din unitățile de transporturi, aprobat prin Decretul nr. 360/1976 (B.Of. nr. 100 din 13 noiembrie 1976) sau Statutul disciplinar al personalului din unitățile de poștă și telecomunicații, aprobat prin Decretul nr. 361/1976 (B.Of. nr. 101 din 5 noiembrie 1976).

[2] O.U.G. nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici (M.Of. nr. 465 din 23 iunie 2008).

Regulile dreptului public se aplică şi în ceea ce priveşte organizarea acestor servicii publice, exercitarea competenţelor acestora şi a dreptului de proprietate asupra bunurilor din domeniul public al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale.

Organismele neguvernamentale cărora le-au fost delegate servicii publice administrative sunt supuse, cu preponderenţă, regimului de drept comun, care guvernează atât raporturile acestora cu propriul personal, cât şi raporturile lor cu alte persoane juridice sau fizice.

Totuşi, în anumite situaţii sunt aplicabile şi regulile dreptului public, de exemplu în cazul exploatării unor bunuri publice sau luării unor măsuri de către aceste organisme private prin punerea în aplicare a unor prerogative de putere publică cu care au fost învestite de lege, adoptând adevărate acte administrative de autoritate, denumite şi acte administrative prin delegaţie. În astfel de raporturi juridice care iau naştere între organismele private şi administraţia publică sau între acestea şi terţe persoane se aplică regulile dreptului public, inclusiv cele privind contenciosul administrativ.

Secţiunea a 4-a. Serviciile publice comunitare

§1. Aspecte generale

Unul dintre efectele pozitive ale descentralizării administrative o reprezintă crearea serviciilor publice comunitare. Aceste servicii publice constituie o componentă a programului de reformă a administraţiei publice, urmărindu-se apropierea serviciilor publice de cetăţeni.

Serviciile publice comunitare se deosebesc atât de serviciile descentralizate ale administraţiei centrale, cât şi de serviciile administraţiei locale, întrucât se află într-o dublă subordonare, atât pe orizontală, cât şi pe verticală. În concret, serviciile publice comunitare se organizează în subordinea consiliilor locale şi judeţene, însă organele de specialitate ale administraţiei publice centrale asigură coordonarea şi controlul ierarhic (de specialitate) al activităţii acestor servicii.

Unele dintre serviciile publice comunitare se organizează sub forma unor structuri interioare, compartimente de lucru ale consiliilor locale şi judeţene, iar altele se înfiinţează ca structuri exterioare, având statut de persoane juridice.

Serviciile publice comunitare fac parte din categoria serviciilor publice administrative care se gestionează în mod direct de către administraţia publică centrală şi locală, între care trebuie să existe o permanentă cooperare.

Unele dintre serviciile publice comunitare se înfiinţează în cadrul prefecturilor judeţene şi a municipiului Bucureşti, acestea având de îndeplinit anumite atribuţii prin colaborare cu serviciile publice comunitare din cadrul consiliilor locale şi judeţene.

În continuare vom analiza următoarele servicii publice comunitare:

– serviciile publice comunitare de evidenţă a persoanelor;
– serviciile publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor;
– serviciile publice comunitare pentru situaţii de urgenţă;
– serviciile publice comunitare pentru cadastru şi agricultură.

§2. Serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor

Potrivit art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 84/2001[1], aceste servicii publice se înființează în subordinea consiliilor locale prin reorganizarea compartimentelor de stare civilă din aparatul propriu al acestor consilii și a formațiunilor locale de evidență a populației din structura Ministerului Administrației și Internelor.

De asemenea, potrivit art. 6 alin. (1) din aceeași ordonanță se înființează, în subordinea consiliilor județene, servicii publice comunitare județene de evidență a persoanelor, prin reorganizarea serviciilor de stare civilă din aparatul propriu al acestor consilii, precum și a formațiunilor teritoriale de evidență informatizată a persoanei.

În mod corespunzător, aceste servicii publice comunitare se înființează și în subordinea Consiliului General al Municipiului București, respectiv a consiliilor locale ale sectoarelor acestui municipiu.

Serviciile publice comunitare județene, respectiv ale municipiului București funcționează ca instituții publice de interes județean, respectiv municipal, cu personalitate juridică.

Potrivit art. 2 din O.G. nr. 84/2001, coordonarea și controlul metodologic al serviciilor publice comunitare se asigură, în mod unitar, de Inspectoratul Național pentru Evidența Persoanelor, care este organ de specialitate al administrației publice centrale cu personalitate juridică, aflat în subordinea Ministerului Administrației și Internelor.

Din aceste dispoziții legale rezultă fără echivoc faptul că serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor au o dublă subordonare, atât față de autoritățile publice locale care hotărăsc înființarea lor, cât și față de administrația publică centrală care asigură îndrumarea de specialitate a acestor servicii.

Dat fiind acest statut legal al serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, se impune delimitarea exactă a competențelor administrației publice centrale și locale cu privire la aceste servicii publice. În acest sens, considerăm că administrația publică locală are următoarele competențe: aprobarea organigramei și a numărului de personal, numirea și revocarea din funcție a conducerii acestor servicii publice, stabilirea salariilor personalului, aplicarea unor sancțiuni disciplinare etc.

Atribuțiile principale ale administrației centrale (Inspectoratului Național pentru Evidența Persoanelor) cu privire la serviciile publice comunitare locale sunt prevăzute în art. 14 din Ordonanța Guvernului nr. 84/2001, acestea fiind următoarele:

– asigurarea punerii în aplicare unitară a reglementărilor legale în domeniul evidenței persoanelor, a stării civile și a schimbării pe cale administrativă a numelor persoanelor fizice;

– elaborarea normelor și metodologiilor de lucru utilizate de serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor;

– administrarea Registrului național de evidență a persoanelor care conține datele de identificare și adresele tuturor cetățenilor români, precum și imaginile posesorilor de cărți de identitate;

---

[1] O.G. nr. 84/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor (M.Of. nr. 544 din 1 septembrie 2001).

– furnizarea, în condiţiile legii, a datelor de identificare a persoanei, solicitate de autorităţi şi instituţii publice, agenţi economici şi de alte persoane juridice pentru derularea unor acţiuni de interes general, reglementate prin acte normative;

– asigurarea compatibilităţii sistemelor informaţionale care stochează şi prelucrează date referitoare la persoană;

– punerea în aplicare, împreună cu celelalte instituţii abilitate, a reglementărilor privind confidenţialitatea şi protecţia datelor referitoare la persoană;

– gestionarea sistemului informatic de evidenţă a persoanelor;

– asigurarea dotării serviciilor publice comunitare de evidenţă a persoanelor, precum şi furnizarea registrelor de stare civilă şi a materialelor necesare emiterii cărţilor de identitate, a cărţilor de alegător şi a certificatelor de stare civilă;

– colaborarea cu celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale pentru constituirea unor registre permanente, potrivit legii.

Serviciile publice comunitare de evidenţă a persoanelor asigură atât întocmirea, păstrarea, evidenţa şi eliberarea actelor de stare civilă, a cărţilor de identitate, a cărţilor de alegător şi a listelor electorale, cât şi primirea cererilor de eliberare a paşapoartelor simple, permiselor de conducere, certificatelor de înmatriculare a vehiculelor şi a plăcilor cu numere de înmatriculare în sistem de ghişeu unic [art. 1 alin. (2) din O.G. nr. 84/2001].

Pentru realizarea acestor activităţi, serviciilor publice comunitare locale şi judeţene le sunt conferite de lege anumite atribuţii.

Astfel, potrivit art. 5 din O.G. nr. 84/2001, serviciile publice comunitare locale de evidenţă a persoanelor au următoarele atribuţii principale:

– întocmesc, ţin evidenţa şi eliberează certificatele de stare civilă;

– înregistrează actele şi faptele de stare civilă, precum şi menţiunile şi modificările statutului civil, domiciliului şi reşedinţei persoanei, în condiţiile legii;

– întocmesc şi păstrează registrele de stare civilă, în condiţiile legii;

– întocmesc, completează, rectifică, anulează sau reconstituie actele de stare civilă şi orice menţiuni efectuate pe actele de stare civilă, în condiţiile legii;

– actualizează, utilizează şi valorifică Registrul local de evidenţă a persoanei, care conţine datele de identificare şi adresele cetăţenilor care au domiciliul în raza de competenţă teritorială a serviciului public comunitar respectiv;

– furnizează, în condiţiile legii, datele de identificare şi de adresă ale persoanei către autorităţile şi instituţiile publice centrale, judeţene şi locale, agenţii economici şi către cetăţeni;

– furnizează, în cadrul Sistemului naţional informatic de evidenţă a populaţiei, date necesare pentru actualizarea Registrului permanent de evidenţă a populaţiei;

– întocmesc listele electorale permanente;

– constată contravenţii şi aplică sancţiuni, în condiţiile legii;

– primesc, în sistem de ghişeu unic, cererile şi documentele necesare în vederea eliberării cărţilor de identitate, cărţilor de alegător, paşapoartelor simple, permiselor de conducere, certificatelor de înmatriculare şi a plăcilor cu numere de înmatriculare a autovehiculelor şi le înaintează serviciilor publice comunitare judeţene de evidenţă a persoanelor, serviciilor publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor, respectiv serviciilor publice comunitare regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor;

– primesc de la serviciile publice comunitare competente cărţile de identitate, cărţile de alegător, paşapoartele simple, permisele de conducere, certificatele de înmatriculare a autovehiculelor şi plăcile cu numere de înmatriculare a vehiculelor, pe care le eliberează solicitanţilor;

– ţin registrele de evidenţă pentru fiecare categorie de documente eliberate.

Serviciile publice comunitare judeţene, respectiv ale municipiului Bucureşti îndeplinesc următoarele atribuţii principale[1]:

– actualizează, utilizează şi valorifică Registrul judeţean de evidenţă a persoanei;

– furnizează, în cadrul Sistemului naţional de evidenţă a populaţiei, date necesare pentru actualizarea Registrului permanent de evidenţă a populaţiei;

– coordonează şi controlează metodologic activitatea serviciilor publice comunitare locale;

– controlează modul de gestionare şi de întocmire a registrelor de stare civilă şi a listelor electorale permanente de alegător;

– asigură emiterea certificatelor de stare civilă, a cărţilor de identitate şi a cărţilor de alegător;

– monitorizează şi controlează modul de respectare a prevederilor legale în domeniul asigurării protecţiei datelor referitoare la persoană;

– gestionează resursele materiale şi dotarea necesară activităţii proprii;

– ţin evidenţa şi păstrează registrele de stare civilă, exemplarul 2, şi efectuează menţiuni pe acesta, conform comunicărilor primite.

Activitatea serviciilor publice comunitare de evidenţă a persoanelor este coordonată de secretarul general al judeţului sau al municipiului Bucureşti, respectiv de secretarul municipiului, sectorului municipiului Bucureşti, oraşului şi comunei.

§3. Serviciile publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor, regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor

Ambele categorii de servicii publice sunt reglementate prin Ordonanţa Guvernului nr. 83/2001.[2]

Serviciile publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor se înfiinţează sub forma unui compartiment al aparatului propriu al prefecturilor, prin reorganizarea formaţiunilor teritoriale de paşapoarte din cadrul serviciilor judeţene de evidenţă informatizată a persoanei din structura Ministerului Administraţiei şi Internelor.

Ele asigură întocmirea, păstrarea, evidenţa şi eliberarea paşapoartelor simple[3].

---

[1] Art. 7 din O.G. nr. 84/2001.

[2] O.G. nr. 83/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea serviciilor publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor simple şi serviciilor comunitare regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor (M.Of. nr. 543 din 1 septembrie 2001) şi a fost aprobată prin Legea nr. 362/2002 (M.Of. nr. 447 din 26 iunie 2002).

[3] Potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulaţii a cetăţenilor români (M.Of. nr. 682 din 29 iulie 2005) tipurile de paşapoarte eliberate cetăţenilor români sunt: diplomatic, de serviciu şi simple. Primele două tipuri de paşapoarte se eliberează

Serviciile publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor au următoarele atribuţii principale[1]:

– soluţionează cererile pentru eliberarea paşapoartelor simple ori de prelungire a valabilităţii acestora, în conformitate cu prevederile legii, ale tratatelor şi convenţiilor internaţionale la care România este parte;

– asigură eliberarea paşapoartelor simple în colaborare cu serviciile comunitare locale de evidenţă a persoanelor din subordinea consiliilor municipale, oraşeneşti şi comunale, precum şi ale sectoarelor municipiului Bucureşti;

– administrează, gestionează şi valorifică registrele judeţene, respectiv ale municipiului Bucureşti de evidenţă a paşapoartelor;

– asigură înscrierea de menţiuni în paşapoarte, în condiţiile legii;

– organizează, la nivelul judeţului şi al municipiului Bucureşti, gestionarea şi controlul eliberării paşapoartelor.

Potrivit art. 2 din Ordonanţa Guvernului nr. 83/2001, coordonarea şi controlul metodologic al acestor servicii publice comunitare se asigură de către Direcţia Generală pentru Paşapoarte, respectiv Direcţia regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor din cadrul Ministerului Administraţiei şi Internelor.

Pentru eliberarea paşapoartelor, serviciile publice comunitare din cadrul prefecturilor trebuie să conlucreze permanent cu serviciile publice comunitare locale de evidenţă a persoanelor. Astfel, potrivit art. 12 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 83/2001, cererile pentru eliberarea paşapoartelor simple ori de prelungire a valabilităţii acestora se depun de către cei interesaţi la serviciile publice comunitare de evidenţă a persoanelor în a căror rază teritorială îşi au domiciliul. Aceste servicii publice preiau cererile respective şi le transmit, în mod operativ, spre soluţionare serviciilor publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor din cadrul prefecturilor. Aceste din urmă servicii publice analizează cererile depuse, emit paşapoartele simple solicitate de cetăţeni sau, după caz, înscriu menţiunile necesare în acestea şi le transmit operativ serviciilor publice comunitare locale de evidenţă a persoanelor, care le eliberează solicitanţilor.

Serviciile publice comunitare regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor se înfiinţează în cadrul aparatului propriu al prefecturilor, prin reorganizarea compartimentelor regim permise de conducere şi certificate de înmatriculare din cadrul serviciilor judeţene de evidenţă informatizată a persoanei din structura Ministerului Administraţiei şi Internelor.

Aceste servicii publice au următoarele atribuţii principale[2]:

– constituie, actualizează, valorifică Registrul judeţean de evidenţă a permiselor de conducere şi a vehiculelor înmatriculate;

– organizează examenele pentru obţinerea permiselor de conducere, în condiţiile legii;

– asigură emiterea permiselor de conducere, a certificatelor de înmatriculare a autovehiculelor şi a plăcilor cu numere de înmatriculare pentru vehiculele rutiere;

---

numai anumitor persoane, având anumite calităţi speciale (demnitari şi funcţionari publici superiori),

[1] Art. 6 alin. (1) din O.G. nr. 83/2001.

[2] Art. 11^2 din O.G. nr. 83/2001.

– soluționează cererile pentru eliberarea permiselor de conducere, a certificatelor de înmatriculare și a plăcilor cu numere de înmatriculare pentru vehicule rutiere, în condițiile legii;

– monitorizează și controlează modul de respectare a prevederilor legale în domeniul protecției datelor referitoare la persoană;

– gestionează resursele materiale și de dotare necesară activității proprii.

În exercitarea atribuțiilor lor, aceste servicii publice comunitare cooperează cu serviciile publice comunitare pentru eliberarea și evidența persoanelor.

Coordonarea și controlul metodologic al acestor servicii publice comunitare se asigură de către Direcția Generală de Pașapoarte, respectiv Direcția regim de permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor din cadrul Ministerului Administrației și Internelor.

Potrivit art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 83/2001, Ministerul Administrației și Internelor, prin intermediul celor două direcții, va asigura punerea în aplicare, într-o concepție unitară, a legislației în vigoare în domeniul pașapoartelor simple, respectiv din domeniul permiselor de conducere și al certificatelor de înmatriculare, precum și a programelor de reformă privind apropierea administrației publice de cetățeni.

§4. Serviciile publice comunitare pentru situații de urgență

Potrivit art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 88/2001[1], serviciile publice comunitare pentru situații de urgență se înființează ca structuri specializate în domeniul apărării împotriva incendiilor și al protecției civile, subordonate autorităților administrației publice centrale și locale.

Aceste servicii publice se împart în: servicii profesioniste și servicii voluntare.

Serviciile publice profesioniste se înființează în fiecare județ și în municipiului București, ca servicii publice deconcentrate în subordinea Inspectoratului General pentru Situații de Urgență.

Serviciile de urgență voluntare se organizează, ca servicii publice descentralizate, în subordinea consiliilor locale prin unificarea serviciilor publice de pompieri civili și a formațiunilor de protecție civilă din subordinea acestora. Aceste servicii publice comunitare vor fi transformate în servicii profesioniste, odată cu dotarea și asigurarea resurselor necesare.

Coordonarea activității curente a acestor servicii publice se face de către prefect, la nivel județean, respectiv al municipiului București, și de către primari, la nivelul comunelor, orașelor și municipiilor. În schimb, coordonarea de specialitate și controlul metodologic al acestor servicii publice se fac de către Inspectoratul General pentru Situații de Urgență [art. 7 și art. 11 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 88/2001].

Inspectoratul General pentru Situații de Urgență este un organ de specialitate al administrației publice centrale, demilitarizat, cu personalitate juridică și funcționează în subordinea Ministerului Administrației și Internelor.

---

[1] O.G. nr. 88/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru situații de urgență (M.Of. nr. 544 din 1 septembrie 2001) și a fost aprobată prin Legea nr. 363/2002 (M.Of. nr. 447 din 26 iunie 2002).

Serviciile publice comunitare şi Inspectoratul General fac parte din forţele de protecţie ale sistemului de securitate naţională şi au ca scopuri principale: apărarea vieţii, bunurilor şi mediului împotriva incendiilor şi dezastrelor, precum şi realizarea măsurilor de protecţie civilă.

Inspectoratul General asigură, la nivel naţional, punerea în aplicare, într-o concepţie unitară, a legislaţiei în vigoare în domeniile date în competenţa sa, precum şi coordonarea şi controlul metodologic al serviciilor publice comunitare.

§5. Serviciile publice comunitare pentru cadastru şi agricultură

Potrivit art. 1 din Ordonanţa Guvernului nr. 13/2001,[1] serviciile publice comunitare pentru cadastru şi agricultură se înfiinţează la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale.

Ele pot fi organizate fie ca şi compartimente distincte în cadrul aparatului propriu al consiliilor locale, cu încadrarea în numărul maxim de posturi aprobat potrivit legii, fie ca servicii publice cu personalitate juridică în subordinea consiliilor locale. Îndrumarea tehnico-metodologică a acestor servicii publice se asigură de oficiile judeţene de cadastru, geodezie şi cartografie şi de direcţiile generale judeţene pentru agricultură şi industrie alimentară [art. 1 alin. (3) din Ordonanţa Guvernului nr. 13/2001].

Serviciile publice comunitare pentru cadastru şi agricultură au următoarele atribuţii principale:[2]

– participă la acţiunea de delimitare a teritoriului administrativ al comunei, oraşului sau municipiului şi asigură conservarea punctelor de hotar materializate prin borne;

– efectuează măsurători topografice pentru punerea în posesie pe amplasamentele stabilite de comisiile locale de aplicare a Legii fondului funciar;

– întocmeşte fişele de punere în posesie;

– constituie şi actualizează evidenţa proprietăţilor imobiliare şi a modificărilor aduse acestora;

– constituie şi actualizează evidenţa terenurilor care fac parte din domeniul public sau privat;

– delimitează exploataţiile agricole din teritoriul administrativ al localităţilor;

– fac propuneri şi avizează proiectele de organizare şi funcţionare a exploataţiilor agricole şi aplică în teren elementele necesare pentru funcţionarea acestora;

– fac propuneri şi avizează proiectele pentru amenajarea reţelei de drumuri, de alimentare cu apă, de irigaţii;

– urmăresc modul în care deţinătorii de terenuri asigură cultivarea acestora;

– fac propuneri şi avizează proiectele pentru amenajarea reţelei de drumuri, de alimentare cu apă, de irigaţii;

---

[1] O.G. nr. 13/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea serviciilor comunitare pentru cadastru şi agricultură (M.Of. nr. 461 din 13 august 2001) şi a fost aprobată prin Legea nr. 39/2002 (M.Of. nr. 75 din 31 ianuarie 2002).

[2] Art. 2 din O.G. nr. 13/2001.

– urmăresc modul în care deținătorii de terenuri asigură cultivarea acestora;
– furnizează date pentru completarea și ținerea la zi a registrului agricol;
– acordă consultanță agricolă, urmăresc aplicarea tehnologiilor adecvate și iau măsuri de protecție fitosanitară;
– acordă consultanță în domeniul zootehniei și asigură operațiunile de însămânțare artificială;
– iau măsuri pentru prevenirea îmbolnăvirii animalelor și asigură efectuarea tratamentelor în cazul îmbolnăvirilor;
– întocmesc documentațiile necesare pentru acordarea de sprijin producătorilor agricoli, în condițiile prevăzute de lege, și urmăresc realizarea acestor acțiuni;
– alte atribuții stabilite prin lege sau însărcinări primite de la consiliile locale ori de la primarii localităților.

Activitățile serviciilor publice comunitare pentru cadastru și agricultură care presupun prestări de servicii la cererea cetățenilor se execută pe bază de taxe stabilite de consiliile locale, potrivit legii.

Numărul și specialitățile profesionale ale personalului din cadrul acestor servicii publice comunitare se stabilesc de consiliile locale care le înființează, în funcție de specificul activităților, de mărimea unităților administrativ-teritoriale și de posibilitatea de finanțare.

Potrivit art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 13/2001, consiliile locale au obligația să înființeze societăți comerciale pentru preluarea și valorificarea produselor agroalimentare de la producătorii individuali, de la exploatațiile agricole asociative și de la exploatațiile familiale. Asemenea societăți comerciale pot fi înființate și prin asocierea între mai multe consilii locale. În acest scop, serviciile publice pentru cadastru și agricultură au obligația să acorde consultanță și să coordoneze înființarea acestor societăți comerciale. De asemenea, aceste servicii publice vor acorda consultanță și sprijin producătorilor agricoli pentru valorificarea producției vegetale și animaliere [art. 5 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 13/2001].

Secțiunea a 5-a. Regiile autonome

Regiile autonome sunt persoane juridice de drept public[1]. Ele fac parte din categoria stabilimentelor publice și au ca obiect de activitate realizarea de servicii publice economice de interes major pentru stat sau unitățile administrativ-teritoriale. Regiile autonome pot fi asimilate autorităților administrative, în sens larg, și, deci, pot emite acte administrative supuse controlului instanțelor de contencios administrativ[2].

Regiile autonome pot fi de interes național sau local. Cele de interes național se înființează prin hotărâre a Guvernului, iar cele de interes local prin hotărâre a consiliilor locale.

---

[1] În acest sens, a se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 188. Într-o altă opinie, regia autonomă este considerată o persoană juridică mixtă de drept public și de drept privat, dar au totuși preponderență trăsăturile proprii organismelor publice (*S. David,* Contractul de concesiune, în Dreptul nr. 9/1991, p. 39).

[2] *R.N. Petrescu*, op. cit.

Regiile autonome se organizează şi funcţionează în ramuri considerate strategice ale economiei naţionale (industrie de armament, energetică, exploatarea minelor şi a gazelor naturale, poştă şi transporturi feroviare, precum şi în unele domenii aparţinând altor ramuri stabilite de Guvern (art. 2 din Legea nr. 15/1990[1]). Domeniile în care se pot organiza regii autonome de interes local sunt: gospodărie comunală, spaţii locative, distribuirea energiei termice, amenajarea şi întreţinerea străzilor şi a celorlalte spaţii publice, transporturi locale etc.

Pentru ca o activitate să fie organizată sub forma unei regii autonome de interes naţional este necesar ca aceasta să îndeplinească anumite condiţii:[2]

a) să constituie monopol de stat, în sensul unei activităţi de producţie sau de prestări de servicii care, datorită necesităţii unor tehnologii specifice sau a unor investiţii de capital cu costuri ridicate, nu se poate realiza în condiţii de eficienţă normală în unităţi concurenţiale sau care ar deveni concurenţiale pe termen mediu;

b) să fie de interes public;

c) să producă bunuri şi să presteze servicii esenţiale pentru apărarea ţării şi siguranţa naţională.

Regiile autonome sunt conduse de către un consiliu de administraţie care se numeşte prin ordin al ministrului de resort sau, după caz, prin hotărârea consiliului local, respectiv a celui judeţean. Activitatea curentă a regiei este condusă de un director general sau un director numit de ministrul de resort, respectiv de primar[3], în funcţie de subordonarea regiei autonome.

Patrimoniul regiilor autonome este constituit din bunuri care fac parte din domeniul privat şi din domeniul public de interes naţional sau local. Bunurile aparţinând domeniului public, fiind inalienabile, pot fi date numai în administrarea regiilor autonome şi trebuie evidenţiate distinct în patrimoniul acestora. Asupra acestor bunuri nu se pot constitui garanţii de niciun fel.

Bugetul de venituri şi cheltuieli al regiilor autonome de interes naţional se aprobă de Guvern, iar cel al regiilor autonome de interes local se aprobă, după caz, de consiliile locale sau judeţene, odată cu bugetul unităţii administrativ-teritoriale (art. 9 din Ordonanţa Guvernului nr. 15/1993). Eventualele deficite ale regiilor autonome pot fi acoperite prin subvenţii de la bugetul de stat sau de la bugetele locale.

Facem precizarea că potrivit Ordonanţei de urgenţă nr. 30/1997,[4] majoritatea regiilor autonome – dacă acestea nu au fost dizolvate – au fost supuse reorganizării, prin transformarea în societăţi comerciale care au fost sau urmează a fi privatizate.

Societăţile comerciale pe acţiuni rezultate în urma reorganizării regiilor autonome având ca obiect activităţi de interes public naţional au fost denumite companii naţionale sau societăţi naţionale, după caz, fiind supuse şi ele procesului de privatizare, statul reţinându-şi un pachet de acţiuni sau optând pentru păstrarea acţiunii nominative de control [art. 2 alin. (2) şi art. 3 din O.U.G. nr. 30/1997].

---

[1] Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităţilor economice de stat ca regii autonome şi societăţi comerciale (M.Of. nr. 98 din 8 august 1990).

[2] Art. 2 din O.G. nr. 15/1993 (M.Of. nr. 202 din 23 august 1993).

[3] A se vedea, în acest sens, art. 63 alin. (7) din Legea nr. 215/2001.

[4] Ordonanţa de urgenţă nr. 30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome (M.Of. nr. 125 din 19 iunie 1997).

Capitolul VI
Funcția și funcționarii publici

Secțiunea 1. Noțiune, principii și condiții de ocupare a funcțiilor publice

Organele administrației publice, instituțiile și serviciile publice au în structurile lor un personal de specialitate compus, pe de-o parte, din funcționari publici, iar pe de altă parte, din angajați obișnuiți. Regimul juridic al acestora din urmă este reglementat de legislația muncii și nu intră în sfera obiectului de studiu al dreptului administrativ. Astfel, potrivit art. 6 lit. a) din Legea nr. 188/1999,[1] personalul din aparatul de lucru al autorităților și instituțiilor publice care efectuează activități de secretariat-administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire, este angajat cu contract individual de muncă. În continuare, același text de lege prevede că persoanele care ocupă aceste funcții nu au calitate de funcționar public și li se aplică legislația muncii.

Funcționarul public este definit de lege, ca fiind persoana numită într-o funcție publică [art. 2 alin. (2) din Legea nr. 188/1999].

Funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome [art. 2 alin. (1) din Legea nr. 188/1999].

În doctrină, noțiunea de funcționar a fost definită atât într-un sens larg, cât și într-un sens restrâns.

În sens larg, prin noțiunea de funcționar înțelegem orice persoană care lucrează în sectorul public, adică în cadrul administrației publice centrale și locale și altor servicii publice, chiar dacă sunt organizate de către organisme private[2].

De asemenea, în sensul legii penale, prin „funcționar" înțelegem atât funcționarul public, cât și orice salariat care exercită o însărcinare în serviciul unei alte persoane juridice decât cele de interes public [art. 147 alin. (2) C.pen.].

Pentru ca un salariat să fie asimilat funcționarului, este necesar însă ca persoana juridică privată să desfășoare o activitate de interes public, adică să reprezinte ceea ce în doctrină se denumește stabiliment de utilitate publică.

În sens restrâns, noțiunea de funcționar este echivalentă cu aceea de funcționar public, adică persoană învestită cu o funcție publică în cadrul autorităților și instituțiilor publice ale statului și unităților administrativ-teritoriale.

---

[1] Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată (M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007).

[2] A se vedea *G. Dupuis, M.J. Guedon, P. Chretien*, op. cit., p. 315.

În acest sens sunt și dispozițiile art. 1 alin. (1) și ale art. 5 din Legea nr. 188/1999, potrivit cărora această lege reglementează statutul funcționarului public din administrația publică centrală și locală și, în mod excepțional, statutul altor categorii de funcționari publici care nu beneficiază de statut special.

Prin art. 5 alin. (1) Legea nr. 188/1999 lasă însă posibilitatea reglementării unor statute speciale pentru funcționarii publici din următoarele servicii publice: structurile de specialitate ale Parlamentului României[1], structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale, structurile de specialitate ale Consiliului Legislativ, serviciile diplomatice și consulare[2], autoritatea vamală, poliția și alte structuri ale Ministerului Administrației și Internelor[3], alte servicii publice stabilite prin lege.

Așadar, precizăm, încă o dată, că nu toate persoanele care lucrează în sectorul bugetar au calitatea de funcționar public, ci numai acelea care sunt învestite cu o funcție publică.

Astfel, Legea nr. 188/1999 precizează în art. 6 că ea nu se aplică anumitor categorii de persoane, care nu sunt învestite cu o funcție publică și anume:

a) personalului salarizat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire, precum și altor categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică;

b) personalului salarizat încadrat, pe baza încrederii personale, la cabinetul demnitarului;

c) corpului magistraților;

d) cadrelor didactice;

e) persoanelor numite sau alese în funcție de demnitate publică.

Personalul din primele două categorii este supus legislației muncii[4], iar persoanele din ultimele trei categorii prevăzute de această lege beneficiază de statute proprii adoptate prin legi speciale[5], care se completează cu prevederile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

O altă constatare este aceea că Legea nr. 188/1999 face distincție între funcția publică și funcția de demnitate publică, fără a defini această din urmă noțiune [art. 5 alin. (1) partea finală]. Acest text din Legea nr. 188/1999 prevede doar că persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică nu intră sub incidența dispozițiilor ei. Prin urmare, demnitarii publici nu beneficiază de stabilitate în funcție, ei fiind, în principiu, revocabili din funcțiile pe care le dețin. Astfel, de exemplu, viceprimarul poate fi schimbat din funcție pe criterii exclusiv politice, care au stat și la baza numirii lui în această funcție[6].

---

[1] A se vedea Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar (M.Of. nr. 345 din 25 mai 2009).

[2] A se vedea Legea nr. 269/2003 privind Statutul corpului diplomatic și consular al României (M.Of. nr. 441 din 23 iunie 2003).

[3] A se vedea Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului (M.Of. nr. 440 din 24 iunie 2002).

[4] Avem în vedere, în primul rând, Codul muncii aprobat prin Legea nr. 53/2003 (M.Of. nr. 72 din 5 februarie 2003).

[5] Spre exemplu, Legea nr. 128/1997 privind Statutul personalului didactic (M.Of. nr. 158 din 16 iulie 1997); Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească, republicată (M.Of. nr. 259 din 30 septembrie 1997); Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali (M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004).

[6] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea, supra, partea I, cap. II, §5.

Funcțiile de demnitate publică sunt acele funcții ocupate în baza unui mandat obținut direct prin alegeri, sau indirect, prin numire, ca urmare a alegerilor.

În mod corespunzător, demnitarii publici sunt acele persoane numite sau alese într-o funcție de demnitate publică în urma alegerilor generale sau locale. Fac parte din această categorie, de exemplu: Președintele Republicii, prim-ministrul, miniștrii, secretarii și subsecretarii de stat, președinții consiliilor județene, primarii și alții.

Statutul demnitarilor publici este reglementat prin legi speciale ca, de exemplu, Legea nr. 215/2001, în cazul președinților consiliilor județene și al primarilor, sau chiar prin dispozițiile constituționale, în cazul Președintelui Republicii, prim-ministrului și miniștrilor[1].

Funcțiile publice trebuie exercitate de către persoanele învestite cu acestea pe baza următoarelor principii, dintre care cele mai importante sunt următoarele:[2]

a) *principiul legalității și al imparțialității* activităților efectuate de funcționarii publici.

Potrivit acestui principiu, funcționarii publici au obligația să asigure o împărțire egală și imparțială a serviciilor publice către cetățeni, dând expresie principiului constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor. Astfel, potrivit art. 16 alin. (1) din Constituție, cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

De asemenea, acest principiu are la bază dispozițiile constituționale potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate [art. 1 alin. (3) din Constituție];

b) *principiul transparenței* presupune asigurarea cunoașterii de către cetățeni a activităților de interes public desfășurate de funcționarii publici[3];

c) *principiul stabilității funcționarilor publici*, potrivit căruia funcționarii publici nu pot fi transferați decât cu acordul lor scris, iar delegarea și detașarea pot fi dispuse numai pe durata și în condițiile stabilite de lege.

Prin excepție, legea prevede că înalții funcționari publici sunt supuși mobilității în funcții și prezintă disponibilitate la numiri în funcțiile publice din această categorie, refuzul neîntemeiat al numirii în aceste funcții atrăgând eliberarea lor din funcție [art. 93 alin. (1) și (2) din Legea nr. 188/1999].

Pentru a fi învestită cu o funcție publică, o persoană trebuie să îndeplinească următoarele condiții[4]:

a) să aibă cetățenia română și domiciliul în România.

Potrivit acestei condiții legale, o funcție publică nu poate fi încredințată unei persoane cu dublă cetățenie, unui apatrid sau unei persoane cu domiciliul în străinătate.

---

[1] A se vedea, în acest sens, Titlul al III-lea Capitolele II și III din Constituție.

[2] Art. 3 din Legea nr. 188/1999.

[3] A se vedea, în acest sens, și Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (M.Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001).

[4] Art. 54 din Legea nr. 188/1999.

Această cerință legală reprezintă o aplicare specială a dispozițiilor art. 16 alin. (3) din Constituția României, potrivit cărora funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare pot fi ocupate de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară;[1]

b) să cunoască limba română, scris și vorbit. Această condiție izvorăște din art. 13 al Constituției, potrivit căruia limba oficială în România este limba română, iar necunoașterea limbii române de către funcționarii publici este de neconceput, întrucât ei sunt agenții statului român.

c) să aibă vârsta de 18 ani împliniți, întrucât de la această vârstă o persoană devine majoră și poartă răspunderea juridică pentru actele și faptele sale;

d) să aibă deplină capacitate de exercițiu, adică acesteia să nu-i fie afectat discernământul de vreo deficiență mintală sau boală psihică. Starea sănătății mintale a candidatului pentru ocuparea unei funcții publice trebuie dovedită cu acte medicale emise de medicul de specialitate;

e) să aibă o stare de sănătate corespunzătoare funcției pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;

f) să îndeplinească condițiile de studii prevăzute de lege pentru funcția publică pe care intenționează să o ocupe;

g) să îndeplinească condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice;

Aceste condiții specifice nu trebuie să aibă însă caracter discriminatoriu.

h) să nu fi fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea.

Dovada îndeplinirii acestei condiții se face cu cazierul judiciar al persoanei care ocupă sau aspiră la ocuparea unei funcții publice;

i) să nu a fi fost destituită dintr-o funcție publică în ultimii 7 ani;

j) să nu fi desfășurat activitate de poliție politică, astfel cum aceasta este definită prin lege.[2]

Pe lângă aceste condiții, pentru a face parte din categoria înalților funcționari publici, persoana în cauză trebuie să mai îndeplinească și următoarele cerințe[3]:

– să aibă studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

---

[1] Potrivit art. 16 alin. (4) din Constituția României, în condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale.

[2] După intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității (publicată în M.Of. nr. 182 din 10 martie 2008), această condiție a fost adaptată atât sub aspectul denumirii, în sensul că noua reglementare operează cu noțiunea de „lucrător sau colaborator al Securității", cât și sub aspectul categoriei funcțiilor publice, care nu pot fi ocupate de persoanele astfel catalogate. În acest sens, potrivit noii reglementări, Consiliul Național de Verificare a Arhivelor Securității are competența de a verifica, din oficiu sau la cerere, dacă persoanele care candidează sau ocupă funcții de demnitate publică sau funcții de conducere au lucrat sau colaborat cu organele fostei Securități.

[3] Art. 16 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

– să fi absolvit programe de formare specializată pentru ocuparea unei asemenea funcţii publice ori a exercitat un mandat complet de parlamentar;

– să aibă cel puţin 5 ani vechime în specialitatea funcţiei publice respective;

– să fi promovat concursul naţional pentru intrarea în categoria înalţilor funcţionari publici.

Înscrierea la un concurs pentru ocuparea unei funcţii publice nu-i dă dreptul unei persoane de a ocupa acea funcţie decât dacă a obţinut cele mai bune rezultate la concursul la care a participat. Nu se confundă, deci, dreptul de a fi înscris la un concurs pentru ocuparea unei funcţii publice cu dreptul de a ocupa acea funcţie publică.

Secţiunea a 2-a. Clasificarea funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici

a) O primă clasificare a funcţionarilor publici este prevăzută în art. 11 din Legea nr. 188/1999, potrivit căruia funcţionarii publici se împart în: funcţionari debutanţi şi funcţionari definitivi.

Funcţionarii publici debutanţi sunt persoanele care ocupă, în urma concursului sau examenului, o funcţie publică până la definitivare.

Candidaţii promovaţi la concurs sunt numiţi funcţionari publici debutanţi prin ordin sau, după caz, prin dispoziţie a conducătorului autorităţii ori a instituţiei publice în a cărei organigramă se află postul vacant.

Durata perioadei de stagiu este de 12 luni pentru funcţionarii din clasa I, 8 luni pentru cei din clasa a II-a şi 6 luni pentru cei din clasa a III-a.

Perioada de stagiu este luată în considerare la calculul vechimii în funcţia publică. În cadrul acestei perioade se urmăreşte realizarea următoarelor obiective:

– confirmarea aptitudinilor profesionale ale funcţionarilor publici în îndeplinirea atribuţiilor şi responsabilităţilor unei funcţii publice;

– formarea lor practică;

– cunoaşterea de către aceştia a specificului administraţiei publice şi a exigenţelor acesteia.

La terminarea perioadei de stagiu, funcţionarul public redactează un raport de stagiu în vederea definitivării lui în funcţie.

Funcţionarii publici definitivi sunt acei funcţionari publici care au efectuat perioada de stagiu şi au fost definitivaţi în funcţie.

b) O altă clasificare a funcţiilor publice este făcută de lege, după nivelul studiilor necesare ocupării acestor funcţii[1]. Potrivit acestui criteriu, funcţiile publice se împart în următoarele clase:

– clasa I cuprinde funcţiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de lungă durată[2] absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă;

---

[1] Art. 9 din Legea nr. 188/1999.

[2] Potrivit art. 67 alin. (1) din Legea învăţământului nr. 84/1995, durata studiilor la cursurile de zi în învăţământul universitar de lungă durată este, în funcţie de profil, de 4-6 ani şi se stabileşte prin hotărâre a Guvernului.

– clasa a II-a include funcţiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de scurtă durată absolvite cu diplomă;

– clasa a III-a este formată din funcţiile publice pentru a căror ocupare se cer studii medii liceale sau postliceale absolvite cu diplomă.

c) După nivelul atribuţiilor titularilor lor, funcţiile publice se împart în trei categorii:

– funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici;

– funcţii publice corespunzătoare categoriei funcţionarilor publici de conducere;

– funcţii publice corespunzătoare funcţionarilor publici de execuţie.

În mod corespunzător, funcţionarii publici pot fi clasificaţi în aceste trei categorii.

Potrivit art. 12 din Legea nr. 188/1999, categoria înalţilor funcţionari publici cuprinde persoanele care sunt numite în una dintre următoarele funcţii publice:

– secretar general din ministere şi alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale;

– prefect;

– subprefect;

– inspector guvernamental;

Funcţionarii publici de conducere au ca atribuţii principale conducerea şi coordonarea activităţilor celorlalţi salariaţi, inclusiv funcţionarii de execuţie, putând adopta şi acte decizionale. Pot fi funcţionari de decizie funcţionarii publici din clasa I. Astfel, potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, funcţionarii publici numiţi în funcţiile publice din clasele a II-a şi a III-a pot ocupa numai funcţii publice de execuţie.

Categoria funcţionarilor publici de conducere cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcţii publice:

– director general, director general adjunct , director şi director adjunct din aparatul ministerelor şi al celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale;

– secretar al unităţii administrativ-teritoriale;

– director executiv şi director executiv adjunct al serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi ale autorităţilor administraţiei publice locale;

– şef serviciu;

– şef birou.

Funcţiilor publice de conducere le corespunde o funcţie publică de execuţie, în ceea ce priveşte clasa, gradul profesional şi treapta de salarizare, diferenţa constituind-o, sub aspectul salarizării, indemnizaţia de conducere acordată de lege titularilor funcţiilor de conducere.

Funcţionarii de execuţie desfăşoară o activitate faptică, fie de pregătire a actelor decizionale, fie de punere a lor în executare.

Funcţionarii publici de execuţie se clasifică, potrivit celor 3 clase ale funcţiilor publice, astfel:

– funcţionari din clasa I din care fac parte persoanele numite în următoarele funcţii publice: expert, consilier, inspector, consilier juridic, auditor;

– funcţionari din clasa a II-a în care sunt incluse persoanele numite în funcţie publică de referent de specialitate;

– funcţionari din clasa a III-a în care sunt cuprinse persoanele numite în funcţie publică de referent.

Toate funcţiile publice de execuţie, indiferent de clasă, au următoarele grade profesionale, pe care le enumerăm în ordinea descrescătoare: superior, principal, asistent şi debutant.

În cadrul fiecărui grad profesional, exclusiv gradul de debutant, există 3 trepte de salarizare, treapta a III-a fiind minimă, iar treapta I maximă.

d) O altă clasificare a funcţiilor publice a fost făcută de Legea nr. 188/1999 în art. 7 alin. (1) lit. a) în:

– funcţii publice generale, care reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter general şi comun tuturor autorităţilor şi instituţiilor publice, în vederea realizării competenţelor lor generale;

– funcţii publice specifice care reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter specific unor autorităţi şi instituţii publice, în vederea realizării competenţei lor specifice.

În doctrină a fost criticată această clasificare a funcţiilor publice, arătându-se că aceasta nu are nicio raţiune, fiind neconvingătoare, legiuitorul neprecizând care sunt criteriile de delimitare între cele două categorii de funcţii publice.[1]

e) În fine, funcţiile publice au mai fost clasificate de lege în următoarele categorii:[2]

– funcţiile publice de stat din care fac parte funcţiile stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi în cadrul autorităţilor administrative autonome.

– funcţiile publice teritoriale sunt funcţiile stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul instituţiei prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale.

– funcţiile publice locale care includ funcţiile din cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi al instituţiilor publice subordonate acestora.

Secţiunea a 3-a. Modalităţi juridice de ocupare a funcţiilor publice

Potrivit art. 56 din Legea nr. 188/1999, ocuparea unei funcţii publice se poate face prin una din următoarele modalităţi: promovare, transfer, redistribuire, recrutare, alte modalităţi prevăzute expres de lege. Recrutarea funcţionarilor publici şi promovarea lor într-o funcţie publică superioară se face prin concurs, iar promovarea într-un grad superior în cadrul aceleiaşi funcţii publice se face prin examen [art. 64 alin. (2) din Legea nr. 188/1999].

Recrutarea funcţionarilor publici prin metoda concursului oferă o serie de avantaje.

În primul rând, concursul presupune o publicitate a procedurii recrutării şi, de aceea, permite un control al opiniei publice asupra politicii de cadre.

---

[1] A se vedea *V. Vedinaş*, Consideraţii referitoare la modificările şi completările aduse Statutului funcţionarilor publici prin Legea nr. 161/2003, în Dreptul nr. 10/2003, p. 84.

[2] Art. 7 lit. c) din Legea nr. 188/1999.

În al doilea rând, concursul oferă, prin publicitatea sa, posibilitatea prezentării unui număr mai mare de candidaţi, ceea ce permite o selecţie mai riguroasă.

În al treilea rând, concursul se poate ţine numai dacă au fost stabilite condiţiile de participare la concurs, iar numirea pe post se va putea face numai dacă candidatul a îndeplinit aceste condiţii în cel mai înalt grad. În acest fel, subiectivismul în alegerea personalului este limitat.

Concursul pentru ocuparea funcţiilor publice are la bază următoarele principii[1]:

– *principiul competiţiei deschise*, potrivit căruia orice persoană care îndeplineşte condiţiile legale poate participa la concursul pentru ocuparea unei funcţii;

– *principiul transparenţei* în organizarea şi desfăşurarea concursului, aceste proceduri fiind publice;

– *principiul competenţei*, potrivit căruia va fi declarat câştigător al concursului şi numit în funcţia publică acel candidat care a obţinut cele mai bune rezultate la probele concursului;

– *principiul egalităţii accesului la funcţiile publice*, care izvorăşte din principiul constituţional al egalităţii în drepturi a tuturor cetăţenilor şi care impune ca înscrierea la concursul pentru ocuparea funcţiilor publice să nu fie condiţionată de vreun criteriu discriminator.

Condiţiile de organizare şi desfăşurare a concursului, precum şi condiţiile de validare a rezultatelor acestuia se stabilesc prin hotărâre a Guvernului[2].

Persoanele nemulţumite de rezultatul concursului se pot adresa instanţei de contencios administrativ care va verifica respectarea condiţiilor legale, inclusiv procedurale, privind organizarea şi desfăşurarea concursului şi existenţa motivelor pentru care conducătorul autorităţii sau instituţiei publice a validat sau invalidat rezultatele prezentate de către comisia de concurs. Instanţa judecătorească nu poate să schimbe rezultatele concursului, care rămân la aprecierea exclusivă a autorităţilor sau instituţiilor publice, însă poate dispune anularea acestor rezultate când ele sunt urmarea fraudării legii (*fraus omnia corumpit*).

În virtutea principiului egalităţii accesului la funcţiile publice, orice persoană fizică are dreptul să se înscrie la un concurs pentru ocuparea unei funcţii publice, dacă îndeplineşte condiţiile cerute de lege. Împotriva refuzului nejustificat al unei autorităţi sau instituţii publice de a înscrie la concurs o persoană fizică se poate face plângere la instanţa de contencios administrativ, potrivit Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Pentru asigurarea operativităţii şi eficienţei acestei proceduri ar fi fost necesară includerea în Legea nr. 188/1999 a unor reguli speciale privind reducerea termenelor procedurale şi suspendarea organizării concursului până la rezolvarea definitivă a plângerii împotriva refuzului nejustificat de înscriere a persoanei în cauză la concursul pentru ocuparea unei funcţii publice. Altfel, rezultatele concursului stau sub semnul incertitudinii, ele putând fi anulate de către instanţa de contencios administrativ la cererea persoanei care a avut câştig de cauză în acţiunea introdusă împotriva refuzului autorităţii sau instituţiei publice de a o înscrie la concursul pentru ocuparea acelei funcţii publice.

---

[1] Art. 57 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

[2] A se vedea, în acest sens, H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcţionarilor publici (M.Of. nr. 530 din 14 iuie 2008).

Participarea la un concurs pentru ocuparea unei funcții publice nu-i conferă unei persoane dreptul de a ocupa, în mod automat, funcția publică pentru care a concurat. Participarea la concurs reprezintă un drept, iar ocuparea unei funcții publice reprezintă un interes pur subiectiv al unei persoane, care nu poate fi invocat și apărat decât dacă este ocrotit de lege. O persoană poate pretinde autorității sau instituției publice să fie numită în funcția publică pentru care a candidat, numai dacă a obținut cele mai bune rezultate la concursul la care a participat. Autoritatea sau instituția publică are obligația să respecte ordinea meritelor participanților la numirea acestora în funcțiile publice, indiferent că are nevoie de toți candidații, numai de o parte sau numai de unul dintre aceștia.

Intrarea în Corpul funcționarilor publici de carieră, direct după absolvirea studiilor, se face numai pe o funcție publică de debutant. La terminarea perioadei de stagiu, pe baza rezultatelor evaluării, funcționarul public debutant va fi numit funcționar public de execuție definitiv, în clasa corespunzătoare nivelului de studii absolvite în gradul profesional asistent sau va fi eliberat din funcția publică în cazul în care a obținut, la evaluarea activității, calificativul „necorespunzător".

Persoanele care revin în Corpul funcționarilor publici după părăsirea acestuia, pentru motive care nu le sunt imputabile, vor fi încadrate în clasa și gradul dobândite anterior, potrivit principiului păstrării drepturilor câștigate.

Secțiunea a 4-a. Organizarea și desfășurarea concursurilor pentru recrutarea și promovarea funcționarilor publici

§1. Competența organizării concursului

Concursul pentru recrutarea funcționarilor publici se organizează de către autoritățile și instituțiile publice, în limita funcțiilor publice vacante rezervate în acest scop prin planul de ocupare a funcțiilor publice.

Concursul de recrutare este organizat de către: [1]

– Comisia permanentă[2] pentru înalții funcționari publici, al cărei secretariat tehnic este asigurat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

– Agenția Națională a Funcționarilor Publici pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere generale și specifice, cu excepția funcțiilor publice de secretar al comunei, șef serviciu și șef birou;

– autoritățile și instituțiile publice în al căror stat de funcții se află funcția vacantă, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pentru funcțiile publice de secretar al comunei, șef serviciu și șef birou și pentru toate funcțiile publice de execuție.

În vederea verificării și validării condițiilor legale de organizare și desfășurare a concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante de către autoritățile și insti-

[1] Art. 58 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

[2] Această comisie este formată din 7 membri numiți prin decizie a prim-ministrului [art. 18 alin. (1) din Legea nr. 188/1999].

tuţiile publice organizatoare, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici desemnează un reprezentant al acesteia - funcţionar public - în comisia de concurs.

În cazul concursurilor pentru ocuparea funcţiile publice de execuţie şi a funcţiilor publice de secretar al comunei, şef serviciu şi şef birou, autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia de a comunica Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici data organizării concursurilor cu cel puţin 20 de zile înainte de începerea procedurilor prevăzute de lege.

§2. Condiţii speciale de participare la concursul pentru ocuparea funcţiilor publice

În vederea participării la concurs sau examenul pentru recrutarea sau promovarea într-o funcţie publică superioară, candidaţii trebuie să îndeplinească, în primul rând, condiţiile pentru ocuparea unei funcţii publice prevăzute în art. 54 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici.

În afara acestor condiţii generale, pentru ocuparea unei funcţii publice definitive, candidaţii trebuie să îndeplinească anumite condiţii minime de vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcţiei respective, astfel: [1]

– un an pentru ocuparea unei funcţii publice de execuţie din clasa I, gradul profesional asistent, 8 luni pentru ocuparea unei funcţii publice de execuţie de acelaşi grad profesional din clasa a II-a şi 6 luni pentru ocuparea unei funcţii publice de execuţie din clasa a III-a, acelaşi grad profesional;

– 5 ani pentru ocuparea unei funcţii publice de execuţie de grad profesional principal;

– 9 ani pentru ocuparea unei funcţii publice de execuţie de grad profesional superior;

– 2 ani pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere de: şef birou, şef serviciu, secretar al comunei, precum şi a funcţiilor publice specifice asimilate acestora;

– 5 ani pentru ocuparea celorlalte funcţii de conducere.

În plus, pentru participarea la concursul de recrutare a funcţionarilor publici de conducere, candidaţii trebuie să fi absolvit studii de masterat sau postuniversitare în domeniul administraţiei publice, management ori în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice.

Conducătorul autorităţii sau instituţiei publice care organizează concursul poate stabili, prin ordin sau dispoziţie, condiţii specifice de participare la concurs, pe baza cerinţelor cuprinse în fişa postului pentru fiecare dintre funcţiile publice vacante.

La stabilirea condiţiilor specifice care trebuie îndeplinite pentru participarea la concursul de intrare în Corpul funcţionarilor publici se pot avea în vedere:

a) necesitatea şi gradul de cunoaştere a unei limbi de circulaţie internaţională;

b) necesitatea şi nivelul cunoştinţelor de operare (programe) pe calculator;

c) necesitatea cunoaşterii limbii unei minorităţi naţionale în unităţile administrativ-teritoriale în care persoanele aparţinând unei minorităţi naţionale deţin o pondere de peste 20 % din numărul total al locuitorilor.

---

[1] Art. 57 alin. (5) din Legea nr. 188/1999.

§3. Organizarea și atribuțiile comisiilor de concurs și a comisiilor de soluționare a contestațiilor

În vederea organizării concursului pentru recrutarea funcționarilor publici se constituie comisii de concurs și comisii de soluționare a contestațiilor, numite prin act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice[1].

Constituirea comisiilor trebuie să aibă loc cu cel puțin 20 de zile înainte de data desfășurării concursului.

Nu poate fi membru în comisia de concurs sau în comisia de soluționare a contestațiilor funcționarul public care se află care se află în următoarele cazuri de conflict de interese:[2]

– are relații cu caracter patrimonial cu oricare dintre candidați sau interesele patrimoniale ale sale ori ale soțului sau soției pot afecta imparțialitatea și obiectivitatea evaluării;

– este soț, soție, rudă sau afin până la gradul al patrulea inclusiv cu oricare dintre candidați ori cu un alt membru al comisiei de concurs sau al comisiei de soluționare a contestațiilor;

– este sau urmează a fi, în situația ocupării funcției publice de conducere pentru care se organizează concursul, direct subordonat ierarhic al oricăruia dintre candidați.

De asemenea, nu poate face parte din comisia de concurs sau din comisia de soluționare a contestațiilor funcționarul public care a fost sancționat disciplinar, dacă sancțiunea aplicată nu a fost radiată.

Situația de incompatibilitate poate fi sesizată de persoana în cauză, de oricare dintre candidați, de conducătorul autorității sau instituției publice organizatoare a concursului sau de altă persoană interesată. În acest caz, conducătorul autorității sau instituției publice va constata situația de incompatibilitate și va lua măsuri de înlocuire, în termen de două zile de la data sesizării, a membrului respectiv, cu o persoană care să îndeplinească condițiile cerute de lege.

Calitatea de membru în comisia de concurs este incompatibilă cu calitatea de membru în comisia de soluționare a contestațiilor [art. 32 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 611/2008].

Comisiile de concurs au următoarele atribuții principale:[3]

– selectează dosarele de concurs ale candidaților;

– stabilesc subiectele pentru proba scrisă;

– stabilesc planul interviului și realizează interviul;

– notează pentru fiecare candidat toate probele concursului;

– transmit compartimentelor de resurse umane, prin secretariatul comisiei, rezultatele concursului pentru a fi comunicate candidaților.

Comisiile de soluționare a contestațiilor au următoarele atribuții principale:[4]

– soluționează contestațiile depuse de candidați cu privire la notarea fiecărei probe a concursului;

---

[1] Art. 25 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008.

[2] Art. 33 din H.G. nr. 611/2008.

[3] Art. 40 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008.

[4] Art. 40 alin. (2) din H.G. nr. 611/2008.

– transmit, prin secretariatul comisiei, compartimentelor de resurse umane rezultatele contestaţiilor pentru a fi comunicate candidaţilor.

Fiecare comisie de concurs, respectiv comisie de soluţionare a contestaţiilor are un secretariat a cărui componenţă se stabileşte prin actul administrativ de constituire a comisiilor. Această activitate de secretariat se realizează de către funcţionarii publici desemnaţi din cadrul compartimentelor de resurse umane sau de către funcţionarii publici cu atribuţii în acest domeniu, prevăzute în fişa postului.

Comisiile de concurs şi comisiile de soluţionare a contestaţiilor îşi încetează activitatea după soluţionarea contestaţiilor depuse de candidaţi şi după comunicarea rezultatelor finale. La încetarea activităţii, comisia de concurs şi comisia de soluţionare a contestaţiilor au obligaţia de a preda, pe bază de proces-verbal, prin secretarul comisiei, toate documentele concursului la compartimentul de resurse umane.

§4. Procedura de desfăşurare a concursului

Această procedură este precedată de obţinerea avizului Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, care trebuie solicitat de către autorităţile sau instituţiile publice ale statului cu cel puţin 45 de zile înainte de data susţinerii probei scrise a concursului [art. 21 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008].

Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici are obligaţia să emită acest aviz în termen de 10 zile lucrătoare de la data primirii solicitării autorităţii sau instituţiei publice organizatoare a concursului.

În cazul concursului de recrutare pentru care competenţa de organizare aparţine autorităţilor şi instituţiilor publice din administraţia publică locală în al căror stat de funcţii se află funcţia publică vacantă, acestea au obligaţia să înştiinţeze Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici cu cel puţin 40 de zile înainte de data organizării probei scrise a concursului.

În baza avizului favorabil al Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici se va publica anunţul de organizare a concursului în Monitorul Oficial al României, partea a III-a, înainte cu cel puţin 30 de zile de data susţinerii concursului. Acest aviz are caracter conform, opiniile Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, în ce priveşte condiţiile de înscriere şi participare la concurs, fiind obligatorii pentru autorităţile publice, cu condiţia ca avizul să fie legal.

În acelaşi termen de 30 de zile, autorităţile sau instituţiile publice au obligaţia să afişeze la sediul lor şi să publice, dacă este cazul, pe pagina de Internet a acestora condiţiile de desfăşurare a concursului, condiţiile de participare la concurs şi actele solicitate candidaţilor pentru dosarul de înscriere [art. 39 alin. (2) din H.G. nr 611/2008].

Dosarul de înscriere la concurs a candidaţilor va conţine, în mod obligatoriu, următoarele acte[1]:

– copia actului de identitate;

– formularul de înscriere[2] la concurs;

– copiile diplomelor de studii şi ale altor acte care atestă efectuarea unor specializări;

---

[1] Art. 49 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008.

[2] Formularul de înscriere este prevăzut în anexa nr. 3 la H.G. nr. 611/2008.

– copia carnetului de muncă sau după caz, o adeverință privind vechimea în muncă și specialitate și, după caz, în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice;

– adeverință care să ateste starea de sănătate corespunzătoare, eliberată cu cel mult 6 luni anterior derulării concursului de către medicul de familie al candidatului sau de către unitățile sanitare abilitate;

– declarație pe proprie răspundere sau adeverință care să ateste că nu au desfășurat activitate de poliție politică;

– cazierul judiciar.

Copiile actelor privitoare la statutul personal al candidaților se prezintă însoțite de documentele originale, care se certifică pentru conformitate cu originalul de către secretarul comisiei de concurs sau în copii legalizate.

Formularul de înscriere se pune la dispoziția candidaților de către secretarul comisiei de concurs.

Dosarul de înscriere se depune de către candidați la secretarul comisiei de concurs, în termen de 20 zile de la data publicării anunțului privind organizarea concursului.

Rezultatele selectării dosarelor de înscriere se afișează de către secretarul comisiei de concurs la sediul autorității sau instituției publice, la expirarea termenului de 5 zile pentru verificarea condițiilor de înscriere la concurs.

Proba scrisă constă în redactarea, în prezența comisiei de concurs, a unei lucrări scrise sau în completarea unor teste grilă. Numărul subiectelor pentru lucrarea scrisă, gradul de complexitate și dificultate al acestora sau, după caz, al testelor grilă se stabilesc de comisia de concurs, în concordanță cu nivelul și specificul funcțiilor publice pentru care se organizează concursul.

Subiectele sau testele-grilă nu pot excede bibliografiei de concurs. Acestea vor avea ca obiect testarea cunoștințelor teoretice și practice necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților funcției publice respective.

Pentru ocuparea aceleiași funcții publice, subiectele, respectiv testele-grilă, vor fi identice. În cazul în care datorită numărului mare de candidați, proba scrisă se organizează în mai multe serii de concurs, subiectele sau testele-grilă se vor schimba la fiecare serie, cu excepția cazului în care concursul se desfășoară simultan.

Pentru asigurarea confidențialității, comisia de concurs stabilește subiectele sau testele-grilă în ziua în care se desfășoară proba scrisă. Acestea se semnează de toți membrii comisiei de concurs și se închid în plicuri sigilate purtând ștampila autorității sau instituției publice organizatoare a concursului. Plicul extras de candidați se deschide de președintele comisiei de concurs la începerea susținerii probei scrise, în fața acestora.

Durata probei scrise se stabilește de comisia de concurs în funcție de gradul de dificultate și complexitate al subiectelor, respectiv al testelor grilă.

Stabilirea punctajelor pentru fiecare subiect sau test-grilă se face de către comisia de concurs și se comunică prin afișare de către secretarul comisiei de concurs, imediat după încheierea probei scrise. Notarea lucrărilor scrise sau a testelor-grilă se face separat de către fiecare membru al comisiei de concurs și se consemnează în procesul-verbal. Nota finală a probei scrise este dată de media aritmetică a notelor acordate de fiecare membru al comisiei de concurs.

Proba interviului poate fi susţinută numai de către candidaţii declaraţi admişi la proba scrisă. Interviul se susţine, de regulă, nu mai târziu de 5 zile lucrătoare de la susţinerea probei scrise.

În cadrul interviului se testează abilităţile, aptitudinile şi motivaţia candidaţilor pentru ocuparea funcţiei publice. Fiecare membru al comisiei de concurs poate adresa întrebări candidaţilor. Nu se pot adresa întrebări referitoare la opiniile politice ale candidatului, activitatea sindicală, religie, etnie, origine, sex, stare materială, origine socială. Întrebările şi răspunsurile la interviu se consemnează în anexa la procesul-verbal întocmit de secretarul comisiei de concurs şi semnată de membrii comisiei şi de candidat. În cadrul interviului se pot testa, dacă este cazul, cunoştinţele de limbă străină, precum şi cele de operare (programare) pe calculator. Durata interviului se stabileşte de comisia de concurs. Acordarea notelor se face separat de fiecare membru al comisiei de concurs şi se consemnează în procesul-verbal. Nota finală a interviului este dată de media aritmetică a notelor acordate de fiecare membru al comisiei de concurs. În termen de 5 zile de la data expirării termenului de depunere a dosarului de înscriere, comisia de concurs verifică îndeplinirea condiţiilor cerute pentru înscrierea la concurs şi întocmeşte lista cuprinzând candidaţii care vor putea participa la concurs.

Notarea probei scrise sau a interviului se fac, de regulă, în termen de 72 de ore de la data susţinerii probei. Acordarea punctajului pentru fiecare probă se face pe baza mediei aritmetice a punctajelor acordate de fiecare membru al comisiei.

Concursul poate fi promovat dacă un candidat a obţinut un punctaj de minim 50 de puncte la fiecare din cele două probe de concurs, pentru ocuparea unei funcţii publice de execuţie şi de 70 de puncte pentru ocuparea unei funcţii publice de conducere. Punctajul final se calculează prin însumarea punctajelor obţinute la proba scrisă şi interviu.

Sunt declaraţi admişi, în limita funcţiilor publice scoase la concurs, candidaţii care au obţinut punctajele finale cele mai mari, care trebuie să fie cel puţin egale cu punctajul minim de promovare a concursului. În cazul în care 2 candidaţi au obţinut acelaşi punctaj final, comisia de concurs departajează candidaţii în funcţie de punctajul obţinut la proba scrisă, iar, dacă egalitatea se menţine, are prioritate cel care are specializări în domeniul funcţiei publice pentru care a candidat.

În termen de trei zile de la susţinerea ultimei probe a concursului, comisia de concurs afişează lista cuprinzând rezultatele candidaţilor, în ordinea descrescătoare a notelor finale ale concursului, cu menţiunea „admis" sau „respins" pentru fiecare candidat.

§5. Contestarea rezultatelor concursului

Candidaţii nemulţumiţi pot contesta atât rezultatul selecţiei dosarelor de concurs, cât şi rezultatele obţinute la fiecare probă a concursului, depunând la sediul autorităţii sau instituţiei publice organizatoare a concursului o contestaţie, în termen de 24 de ore de la data afişării acestor rezultate, sub sancţiunea decăderii din acest drept.

Comisia de soluţionare a contestaţiilor va analiza anexele la procesul-verbal privind consemnarea întrebărilor şi răspunsurilor contestatorului la interviu, precum şi

procesul-verbal privind acordarea punctajului la proba scrisă, acordând propriile punctaje pentru fiecare din cele două probe ale concursului.

Comisia de soluționare a contestațiilor va aproba contestația și va modifica punctajul final acordat de comisia de concurs, în următoarele situații[1]:

- punctajele nu au fost acordate potrivit baremului și răspunsurilor din lucrarea scrisă sau punctajele de la interviu nu au fost acordate potrivit planului de interviu, întrebărilor formulate și răspunsurilor candidaților în cadrul interviului;
- există o diferență mai mare de 10 puncte la proba scrisă între punctajele acordate de comisia de concurs și comisia de soluționare a contestațiilor;
- ca urmare a recorectării lucrărilor de la proba scrisă, respectiv, a analizării consemnării răspunsurilor la interviu, candidatul declarat inițial „respins" obține cel puțin punctajul minim pentru promovarea probei scrise sau a interviului.

De asemenea, comisia va admite contestația în cazul în care candidatul îndeplinește condițiile pentru a participa la concurs, în situația contestațiilor formulate împotriva rezultatului selecției dosarelor. În această din urmă situație, admițându-se contestația, candidatul în cauză va putea participa la concurs.

Comunicarea rezultatelor la contestațiile depuse se face prin afișare la sediul autorității sau instituției publice organizatoare a concursului, imediat după soluționarea contestațiilor.

În cazul respingerii contestației, candidatul se poate adresa instanței de contencios administrativ, care va putea verifica numai legalitatea organizării și desfășurării concursului, nu și aprecierea rezultatului obținut de către candidați, cu condiția însă ca acest drept de apreciere să fi fost exercitat de către comisia de concurs cu respectarea legii, ci nu în mod abuziv. Cu alte cuvinte, instanța de judecată nu va respinge o asemenea acțiune ca inadmisibilă, ci, eventual, ca neîntemeiată, după ce se va asigura că rezultatul concursului a fost stabilit de către comisia de concurs prin exercitarea dreptului său de apreciere în limitele legii, ci nu în afara acesteia.

§6. Numirea în funcții publice a candidaților declarați admiși

Candidații declarați admiși vor fi numiți, prin ordin sau dispoziție a conducătorului autorității sau instituției publice, în funcțiile publice pentru care s-a organizat concursul.

Actul de numire în funcție a candidatului declarat admis se emite în termen de cel mult 10 zile[2] lucrătoare de la data la care compartimentul de resurse umane comunică propunerea, în acest sens, conducătorului autorității (instituției publice). Această propunere, la rândul ei, trebuie comunicată conducătorului autorității publice în termen de 15 zile de la data afișării rezultatelor finale ale concursului.

---

[1] Art. 65 din H.G. nr. 611/2008.

[2] Prin excepție, actul administrativ de numire în funcție poate fi emis cu acordul conducătorului autorității sau instituției publice, la solicitarea scrisă și motivată a candidatului declarat admis, în cel mult 31 de zile calendaristice de la data propunerii de numire în funcție comunicate conducătorului autorității publice de către compartimentul de resurse umane (art. 78 din H.G. nr. 611/2008).

Actul administrativ de numire în funcție are formă scrisă și trebuie să îndeplinească următoarele mențiuni[1]: temeiul legal al numirii în funcție, numele funcționarului public, denumirea funcției publice, data de la care urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, precum și locul de desfășurare a activității.

În baza actului de numire în funcție ia naștere raportul juridic de serviciu între funcționarul public și autoritatea sau instituția publică în care acesta a fost numit în funcție.

Obligațiile funcționarilor publici se înscriu în fișa postului aferentă funcției publice, care constituie anexa și partea integrantă a actului administrativ de numire.

După numirea în funcția publică, persoana în cauză trebuie să depună jurământul de credință[2] în termen de 3 zile de la emiterea actului de numire în funcția publică definitivă. Cu alte cuvinte, obligația depunerii jurământului de credință revine numai funcționarilor publici definitivi.

Refuzul depunerii jurământului se consemnează în scris și atrage revocarea actului administrativ de numire în funcția publică.

Prin urmare, raportul juridic de serviciu ia naștere în baza actului de numire în funcția publică, sub condiția depunerii jurământului de credință de către funcționarul public, în caz contrar actul de numire în funcție revocându-se, iar raportul juridic de serviciu desființându-se retroactiv.

Secțiunea a 5-a. Funcționarii publici debutanți

§1. Organizarea perioadei de stagiu

Perioada de stagiu este etapa carierei funcționarului public, cuprinsă între data numirii ca funcționar public debutant, în urma promovării concursului de intrare în Corpul funcționarilor publici de carieră, și data numirii ca funcționar public definitiv[3].

Perioada de stagiu are ca scop confirmarea aptitudinilor profesionale ale funcționarilor publici debutanți în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților unei funcții publice, formarea lor practică, cunoașterea de către aceștia a specificului activității autorității sau instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea, precum și a exigențelor administrației publice.

Durata perioadei de stagiu este de 12 luni pentru funcționarii publici de execuție din clasa I, 8 luni pentru cei din clasa a II-a și 6 luni pentru cei din clasa a III-a și se calculează de la data numirii ca funcționari publici debutanți.

---

[1]. A se vedea art. 62 alin. (4) din Legea nr. 188/1999.

[2] Textul jurământului de credință este prevăzut de art. 62 alin. (6) din Legea nr. 188/199 și are următorul conținut: „Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără părtinire legile țării, să îndeplinesc conștiincios îndatoririle ce îmi revin în funcția publică în care am fost numit, să păstrez secretul profesional și să respect normele de conduită profesională și civică. Așa să-mi ajute Dumnezeu!"(formula religioasă de încheiere a jurământului va respecta libertatea convingerilor religioase).

[3] Art. 79 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008.

Potrivit art. 79 alin. (3) din Hotărârea Guvernului nr. 611/2008, parcurgerea perioadei de stagiu este obligatorie și efectivă, cu excepția situațiilor prevăzute de lege.

Perioada de stagiu poate fi întreruptă în situația suspendării raportului de serviciu al funcționarului public debutant, în condițiile legii.

Durata suspendării raportului de serviciu nu se ia în considerare la calculul perioadei de stagiu. După încetarea motivelor care au determinat întreruperea perioadei de stagiu, funcționarul public debutant își continuă activitatea până la acoperirea integrală a acestei perioade.

În perioada de stagiu, activitatea funcționarului public debutant se desfășoară după un program de pregătire aprobat de conducătorul autorității sau instituției publice, la propunerea compartimentului din care face parte debutantul și a compartimentului de resurse umane.

Prin programul de pregătire se stabilesc următoarele obiective[1]:

– alocarea a două ore zilnic din timpul normal de lucru studiului individual sau programelor de formare la care trebuie să participe funcționarul public debutant, în condițiile legii;

– planificarea activităților ce urmează să fie desfășurate, în funcție de nivelul cunoștințelor teoretice și de deprinderile practice dobândite pe parcursul perioadei de stagiu;

– frecventarea cursurilor de pregătire la care trebuie să participe funcționarul public debutant.

În scopul cunoașterii specificului activității autorității sau instituției publice, funcționarului public debutant i se va asigura posibilitatea de a asista la îndeplinirea atribuțiilor de serviciu de către funcționarii publici definitivi din cadrul altor compartimente. Această activitate se va desfășura sub coordonarea funcționarului public definitiv sub a cărui îndrumare își desfășoară activitatea debutantul și nu poate depăși un sfert din durata perioadei de stagiu [art. 82 alin. (3) din H.G. nr. 611/2008].

Pe parcursul perioadei de stagiu, activitatea funcționarului public debutant se desfășoară sub îndrumarea unui funcționar public definitiv din cadrul aceluiași compartiment. Îndrumătorul este numit de conducătorul autorității sau instituției publice, la propunerea conducătorului compartimentului în care își desfășoară activitatea funcționarul public debutant.

Nu poate avea calitatea de îndrumător funcționarul public care se află în una din următoarele situații[2]:

– a fost sancționat cu una dintre sancțiunile disciplinare prevăzute de Legea nr. 188/1999, cu excepția avertismentului;

– este soț, soție, afin ori rudă până la gradul al patrulea inclusiv cu funcționarul public debutant.

Îndrumătorul are următoarele atribuții:[3]

– coordonează activitatea funcționarului public debutant pe parcursul perioadei de stagiu;

---

[1] Art. 82 alin. (2) din H.G. nr. 611/2008.

[2] Art. 84 din H.G. nr. 611/2008.

[3] Art. 85 din H.G. nr. 611/2008.

– sprijină funcționarul public debutant în identificarea celor mai bune modalități de rezolvare a lucrărilor repartizate acestuia;

– supraveghează modul de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu de către funcționarul public debutant;

– propune conducătorului compartimentului cursurile de perfecționare profesională la care trebuie să participe funcționarul public debutant;

– întocmește un referat în vederea evaluării funcționarului public debutant.

Referatul se întocmește cu 5 zile înainte de terminarea perioadei de stagiu și va fi înaintat conducătorului compartimentului în care își desfășoară activitatea funcționarul public debutant[1].

În cazul modificării sau încetării raportului de serviciu al îndrumătorului, acesta întocmește referatul pentru perioada de stagiu parcursă de funcționarul public debutant până în acel moment. În astfel de situații, conducătorul autorității sau instituției publice numește la propunerea conducătorului compartimentului în care își desfășoară activitatea funcționarul public debutant, un alt funcționar public definitiv, în calitate de îndrumător, pentru perioada de stagiu rămasă neefectuată.

La terminarea perioadei de stagiu, funcționarul public debutant completează raportul de stagiu[2] pe care îl înaintează conducătorului compartimentului în care își desfășoară activitatea. Raportul de stagiu se înaintează de către funcționarul public debutant evaluatorului.

§2. Evaluarea activității funcționarului public debutant

Evaluarea activității funcționarului public debutant se face în termen de 5 zile de la terminarea perioadei de stagiu, de către conducătorul compartimentului în care își desfășoară activitatea.

În mod excepțional, în cazul autorităților sau instituțiilor publice a căror structură nu este detaliată pe compartimente, evaluatorul este funcționarul public definitiv cu cea mai înaltă funcție de conducere, desemnat de către conducătorul autorității sau instituției publice, cu condiția ca acesta să nu fi avut și calitatea de îndrumător al funcționarului debutant.

Evaluarea activității funcționarului public debutant constă în aprecierea modului de dobândire a cunoștințelor teoretice și a deprinderilor practice necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor aferente unei funcții publice, a cunoașterii specificului activității autorității sau instituției publice și a exigențelor administrației publice. *Evaluarea activității funcționarului public debutant* se face pe baza[3]:

---

[1] Potrivit art. 90 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008, referatul întocmit de îndrumător va cuprinde următoarele elemente: descrierea activității desfășurate de funcționarul public debutant; aptitudinile pe care le-a dovedit funcționarul public debutant în modul de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu, conduita funcționarului public debutant în timpul serviciului; concluzii privind desfășurarea perioadei de stagiu și recomandările privind definitivarea acestuia.

[2] Raportul de stagiu cuprinde următoarele elemente: descrierea activității desfășurate de funcționarul public debutant pe parcursul perioadei de stagiu, prin prezentarea atribuțiilor de serviciu, a modalităților de îndeplinire a acestora, precum și eventualele dificultăți întâmpinate [art. 89 alin. (2) din H.G. nr. 611/2008].

[3] Art. 87 alin. (2) din H.G. nr. 611/2008.

– raportului de stagiu completat de către funcționarul public debutant;
– referatului întocmit de îndrumător;
– interviului[1] de evaluare cu funcționarul public debutant.

Criteriile de evaluare a activității funcționarului public debutant sunt următoarele[2]:
– gradul de cunoaștere a reglementărilor specifice domeniului de activitate;
– gradul de cunoaștere a principiilor care guvernează administrația publică și a raporturilor administrative din cadrul autorității sau instituției publice;
– capacitatea de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu;
– gradul de adaptabilitate și flexibilitate în îndeplinirea atribuțiilor;
– aptitudinea de a distinge corect între diverse opțiuni în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu și de a identifica cea mai bună variantă de acțiune;
–capacitatea de transmitere a ideilor, în scris și verbal, fluența în scris, incluzând capacitatea de a scrie clar și concis;
– capacitatea de a lucra în echipă, respectiv capacitatea de a se integra într-o echipă, de a-și aduce contribuția prin participare efectivă, de a sprijini activitatea echipei pentru realizarea obiectivelor acesteia;

Notarea criteriilor de evaluare și stabilirea calificativului de evaluare se fac după următoarele reguli[3]:
– fiecare criteriu de evaluare se notează cu note de la 1 la 5, nota 1 fiind cea mai mică, iar nota 5 fiind cea mai mare. Nota exprimă aprecierea îndeplinirii fiecărui criteriu de evaluare în realizarea atribuțiilor de serviciu;
– se face media aritmetică a notelor acordate pentru fiecare criteriu de evaluare și se obține o notă finală;
– calificativul de evaluare se acordă în funcție de nota finală, după cum urmează: între nota 1-3 necorespunzător; între 3,01-5 corespunzător.

Semnificația calificativelor de evaluare este următoarea[4]:
– calificativul corespunzător exprimă faptul că funcționarul public debutant a făcut dovada cunoștințelor teoretice și a deprinderilor practice necesare exercitării funcției publice;
– dimpotrivă, calificativul necorespunzător semnifică faptul că funcționarul public nu a dobândit cunoștințele teoretice și nu are deprinderile practice necesare exercitării funcției publice.

---

[1] Interviul reprezintă un schimb de informații care are loc între evaluator și funcționarul public debutant, în cadrul căruia:
- se aduc la cunoștința funcționarului public evaluat consemnările făcute de evaluator în raportul de evaluare;
- se semnează și se datează raportul de evaluare de către evaluator și funcționarul public evaluat.

În cazul în care între funcționarul public debutant evaluat și evaluator există diferențe de opinie asupra consemnărilor făcute, comentariile funcționarului public se consemnează în raportul de evaluare. Evaluatorul poate modifica raportul de evaluare dacă se ajunge la un punct de vedere comun [art. 93 alin. (3) din H.G. nr. 611/2008].

[2] Art. 94 din H.G. nr. 611/2008.

[3] Art. 96 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008.

[4] Art. 96 alin. (2) din H.G. nr. 611/2008.

Evaluatorul consemnează în raportul de evaluare a perioadei de stagiu următoarele propuneri[1]*:*

– propunerea privind numirea funcţionarului public debutant într-o funcţie publică definitivă, în situaţia în care calificativul de evaluare este „corespunzător";

– propunerea de eliberare din funcţie, în condiţiile legii, în situaţia în care funcţionarul public debutant a obţinut calificativul „necorespunzător".

Raportul de evaluare a perioadei de stagiu se aduce la cunoştinţa funcţionarului public debutant, în termen de 3 zile lucrătoare de la completare.

Funcţionarul public debutant nemulţumit de rezultatul evaluării poate contesta calificativul de evaluare, în termen de 5 zile lucrătoare de la data luării la cunoştinţă, la funcţionarul public ierarhic superior evaluatorului. Dacă evaluatorul este un funcţionar public definitiv cu cea mai înaltă funcţie de conducere, contestaţia se depune la conducătorul autorităţii sau instituţiei publice.

Funcţionarul public ierarhic superior evaluatorului analizează raportul de evaluare a perioadei de stagiu, referatul întocmit de îndrumător şi raportul de stagiu redactat de funcţionarul public debutant.

Raportul de evaluare a perioadei de stagiu poate fi modificat conform deciziei funcţionarului public ierarhic superior, în situaţia în care se constată că aprecierile consemnate în acesta nu corespund realităţii. Raportul de evaluare modificat este adus la cunoştinţa funcţionarului public debutant, în termen de 3 zile lucrătoare de la depunerea contestaţiei.

Funcţionarul public debutant nemulţumit de rezultatul contestaţiei se poate adresa instanţei de contencios administrativ, în condiţiile legii.

Funcţionarii publici debutanţi care au obţinut la evaluarea activităţii calificativul „corespunzător" vor fi numiţi prin transformarea postului într-o funcţie publică de execuţie din clasa corespunzătoare nivelului de studii absolvite în gradul profesional „asistent", în termen de 5 zile lucrătoare de la data împlinirii duratei de stagiu.

În situaţiile în care funcţionarii publici debutanţi au obţinut calificativul „necorespunzător", conducătorul autorităţii sau instituţiei publice va dispune eliberarea din funcţie, în condiţiile legii.

§3. Drepturile şi îndatoririle specifice ale funcţionarilor publici debutanţi

Funcţionarul public debutant are drepturile şi îndatoririle prevăzute de Statutul funcţionarilor publici, dar are şi unele drepturi şi îndatoriri specifice.

Astfel, drepturile specifice sunt următoarele[2]:

– să fie sprijinit şi îndrumat în îndeplinirea atribuţiilor de serviciu pe parcursul perioadei de stagiu;

– să i se stabilească atribuţii de serviciu al căror nivel de dificultate şi complexitate să crească gradual pe parcursul perioadei de stagiu;

– să i se asigure timpul necesar pregătirii individuale, în scopul dobândirii cunoştinţelor teoretice şi a deprinderilor practice necesare exercitării unei funcţii publice;

---

[1] Art. 97 din H.G. nr. 611/2008.

[2] Art. 103 din H.G. nr. 611/2008.

– să i se asigure, prin grija autorității sau instituției publice, accesul la sursele de informare utile perfecționării sale;

– să participe la formele de pregătire organizate pentru funcționarii publici debutanți.

Funcționarul public debutant are următoarele îndatoriri specifice[1]:

– să își perfecționeze pregătirea profesională teoretică și să-și însușească deprinderile practice necesare exercitării unei funcții publice;

– să îl consulte, pentru realizarea lucrărilor repartizate de conducătorul compartimentului, pe funcționarul public sub îndrumarea căruia își desfășoară activitatea;

– să participe la manifestările științifice și profesionale, în vederea desăvârșirii pregătirii profesionale;

– să participe la formele de pregătire organizate pentru funcționarii publici debutanți;

– să își organizeze o evidență proprie a pregătirii profesionale pe care o efectuează în perioada stagiului.

Funcționarul public debutant poate fi sancționat disciplinar în condițiile Legii nr. 118/1999. Pentru stabilirea sancțiunii disciplinare aplicabile acestuia, comisia de disciplină îl va audia în mod obligatoriu și pe funcționarul public sub îndrumarea căruia își desfășoară activitatea debutantul.

Secțiunea a 6-a. Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici definitivi

§1. Obiectivele și componentele evaluării performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici definitivi

Potrivit art. 106 din Hotărârea Guvernului nr. 611/2008, aceste obiective sunt următoarele:

a) aprecierea obiectivă a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, prin compararea gradului de îndeplinire a obiectivelor individuale stabilite cu rezultatele obținute în mod efectiv;

b) corelarea obiectivă între cerințele funcției publice și activitatea funcționarului public;

c) asigurarea unui sistem motivațional, prin recompensarea funcționarilor publici care au obținut rezultate deosebite, care să determine creșterea performanțelor profesionale individuale;

d) identificarea necesităților de instruire a funcționarilor publici pentru îmbunătățirea rezultatelor activității desfășurate în scopul îndeplinirii obiectivelor stabilite.

Evaluarea activității funcționarilor publici are următoarele componente[2]:

---

[1] Art. 104 din H.G. nr. 611/2008.

[2] Art. 109 din H.G. nr. 611/2008.

– evaluarea gradului și a modului de atingere a obiectivele individuale;
– evaluarea gradului de îndeplinire a criteriilor de performanță profesională.

În acest scop, persoanele care au calitatea de evaluator au obligația de a stabili obiectivele individuale pentru funcționarii publici prin raportare la funcția publică deținută, gradul profesional al acesteia, cunoștințele teoretice și practice și abilitățile funcționarului public.

Aceste obiective individuale trebuie să corespundă următoarelor cerințe[1]: să fie specifice activităților care presupun exercitarea prerogativelor de putere publică; să fie cuantificabile, adică să aibă o formă concretă de realizare; să aibă termene de realizare; să fie realiste, adică să poată fi duse la îndeplinire în termenele de realizare prevăzute și cu resursele alocate; să fie flexibile, adică să poată fi revizuite în funcție de modificările intervenite în prioritățile autorităților sau instituțiilor publice.

Pentru fiecare dintre obiectivele stabilite, evaluatorul va stabili și indicatorii de performanță.

Aceste criterii de performanță[2] se referă, în cazul funcționarilor publici de execuție, la: capacitatea de implementare a soluțiilor proprii și a celor dispuse pentru realizarea obiectivelor stabilite în fișa postului, capacitatea de a rezolva eficient problemele, capacitatea de asumare a responsabilității pentru modul de îndeplinire a atribuțiilor încredințate, capacitatea de autoperfecționare și de a valorifica experiența dobândită, capacitatea de analiză și sinteză a informațiilor, creativitate și spirit de inițiativă, capacitate de planificare și acțiunea strategică, capacitatea de a lucra independent, capacitate de a lucra în echipă, competență în gestionarea resurselor alocate.

Criteriile de performanță pentru funcționarii publici de conducere sunt următoarele: capacitatea de a conduce, capacitatea de organiza, capacitatea de coordonare, capacitatea de control, capacitatea de a obține cele mai bune rezultate, capacitatea decizională, capacitatea de a delega, abilități în gestionarea resurselor umane, capacitatea de a dezvolta abilitățile personalului, abilități de mediere și negociere, obiectivitate în apreciere.

§2. Procedura de evaluare a performanțelor profesionale individuale

Procedura de evaluare a performanțelor profesionale individuale se aplică fiecărui funcționar public, în raport cu realizarea obiectivelor individuale stabilite în baza atribuțiilor prevăzute în fișa postului.

Perioada evaluată este cuprinsă între 1 ianuarie și 31 decembrie ale anului pentru care se face evaluarea, iar perioada de evaluare este cuprinsă între 1 și 31 ianuarie din anul următor perioadei evaluate.

Prin excepție, evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se face și în cursul perioadei evaluate, în următoarele cazuri[3]:

a) când pe parcursul perioadei evaluate, raportul de serviciu al funcționarului public încetează sau se modifică.

---

[1] Art. 111 alin. 1 din H.G. nr. 611/2008.
[2] A se vedea anexa nr. 5 la H.G. nr. 611/2008.
[3] Art. 108 alin. (3) din H.G. nr. 611/2008.

În acest caz funcționarul public va fi evaluat pentru perioada de până la încetarea sau modificarea raportului de serviciu. La acordarea calificativului anual va fi avut în vedere, în funcție de specificul atribuțiilor prevăzute în fișa noului post, și calificativul obținut înainte de încetarea sau modificarea raportului de serviciu;

b) când pe parcursul perioadei evaluate raportul de serviciu al funcționarului public care ocupă o funcție publică de conducere încetează sau se modifică, în condițiile legii.

În acest caz funcționarul public de conducere are obligația ca, înainte de încetarea sau modificarea raportului de serviciu ori, după caz, într-o perioadă de cel mult 15 zile de la încetarea sau modificarea raportului de serviciu, să realizeze evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici din subordinea sa. Calificativul acordat se va lua în considerare la evaluarea anuală a performanțelor profesionale individuale ale acestora;

c) când pe parcursul perioadei evaluate funcționarul public dobândește o diplomă de studii de nivel superior și urmează să fie promovat, în condițiile legii, într-o funcție publică corespunzătoare studiilor absolvite;

d) când pe parcursul perioadei evaluate, funcționarul public este promovat în grad profesional.

Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se face de către evaluator.

Potrivit art. 107 alin. (2) din H.G. nr. 611/2008 au această calitate următorii:

– funcționarul public de conducere care coordonează compartimentul în care își desfășoară activitatea funcționarul public de execuție sau care coordonează activitatea acestuia;

– funcționarul public de conducere ierarhic superior potrivit structurii organizatorice a autorității sau instituției publice, pentru funcționarul public de conducere;

– înaltul funcționar public, pentru funcționarii publici de conducere din subordine sau pentru funcționarii publici de execuție, atunci când aceștia își desfășoară activitatea în cadrul unor compartimente care nu sunt conduse de un funcționar public de conducere, cu excepția cazului în care există un raport direct de subordonare cu conducătorul autorității sau instituției publice ori adjunctul acestuia;

– primarul, pe baza propunerii consiliului local, pentru secretarul comunei, orașului și al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului;

– conducătorul autorității sau instituției publice ori adjunctul acestuia pentru funcționarii publici care sunt în subordinea directă a acestuia.

Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale înalților funcționari publici se face o dată la 2 ani de către o comisie de evaluare numită prin decizie a primministrului la propunerea ministrul administrației și internelor [art. 20 alin. (4) din Legea nr. 188/1999].

Procedura de evaluare se realizează în următoarele etape[1]*:*

– completarea raportului de evaluare[2] de către evaluator;

– interviul;

---

[1] Art. 114 din H.G. nr. 611/2008.

[2] Formatul standard al raportului de evaluare este prevăzut în anexa nr. 6 la H.G. nr. 611/2008.

– contrasemnarea raportului de evaluare.

În vederea completării raportului de evaluare, evaluatorul:

– analizează îndeplinirea obiectivelor individuale fixate;

– notează criteriile de performanţă în funcţie de importanţa acestora;

– stabileşte calificativul final de evaluare a performanţelor profesionale individuale;

– consemnează rezultatele deosebite ale funcţionarului public, dificultăţile obiective întâmpinate de acesta în perioada evaluată şi orice alte observaţii pe care le consideră relevante.

Notarea obiectivelor şi a criteriilor de performanţă se face parcurgându-se următoarele etape[1]:

– fiecare obiectiv se apreciază cu note de la 1 la 5, nota exprimând gradul de îndeplinire a obiectivului respectiv, din punct de vedere cantitativ, calitativ şi al termenului de realizare;

– nota acordată pentru îndeplinirea obiectivelor se determină prin efectuarea mediei aritmetice a notelor acordate pentru fiecare obiectiv;

– fiecare criteriu de performanţă se notează cu note de la 1 la 5, nota exprimând aprecierea îndeplinirii criteriului de performanţă în realizarea obiectivelor individuale stabilite;

– nota acordată pentru îndeplinirea criteriilor de performanţă individuale se obţine prin efectuarea mediei aritmetice a notelor acordate pentru îndeplinirea fiecărui criteriu.

Punctajul final al evaluării anuale reprezintă media aritmetică a notelor obţinute pentru obiectivele individuale şi criteriile de performanţă.

Interviul, ca etapă a procesului de evaluare, reprezintă un schimb de informaţii, impresii şi puncte de vedere care au loc între evaluatori şi funcţionarul public în cadrul căruia:

– se aduc la cunoştinţa funcţionarului public evaluat consemnările făcute de evaluator;

– în cazul în care între funcţionarul public evaluat şi funcţionarul public evaluator există diferenţe de opinie asupra consemnărilor făcute, comentariile funcţionarului public se consemnează în raportul de evaluare. Evaluatorul poate modifica raportul de evaluare dacă se ajunge la un punct de vedere comun;

– se semnează şi se datează raportul de evaluare de către evaluator şi funcţionarul public evaluat.

Raportul de evaluare se înaintează contrasemnatarului care poate fi un funcţionar public ierarhic superior evaluatorului, potrivit structurii organizatorice a autorităţii sau instituţiei publice, ori, dacă nu există un asemenea funcţionar, contrasemnatar va fi funcţionarul public cu cea mai înaltă funcţie publică din autoritatea sau instituţia publică respectivă, iar când nici această soluţie nu este posibilă, contrasemnatar va fi adjunctul conducătorului autorităţii sau instituţiei publice sau un demnitar din subordinea acestuia.[2] În cazul în care calitatea de evaluator o are conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, raportul de evaluare nu se mai contrasemnează.

---

[1] Art. 113 din H.G. nr. 611/2008.

[2] Art. 118 alin. (2) din H.G. nr. 611/2008.

Raportul de evaluare poate fi modificat conform deciziei funcționarului public ierarhic superior în următoarele cazuri[1]:

– aprecierile consemnate nu corespund realității;

– între evaluator și funcționarul public există diferențe de opinie care nu au putut fi soluționate de comun acord.

Raportul de evaluare modificat se aduce la cunoștința funcționarului public evaluat.

Calificativele care pot fi obținute de funcționarii publici definitivi se stabilesc pe baza notei finale, semnificația acestei note fiind următoarea[2]: între 1,00-2,00 nesatisfăcător; între 2,01-3,50 satisfăcător; între 3,51-4,50 bine; între 4,51-5.00 foarte bine.

Funcționarii publici nemulțumiți de rezultatul evaluării pot să îl conteste la conducătorul autorității sau instituției publice.

Contestația se depune în termen de 5 zile calendaristice de la luarea la cunoștință de către funcționarul public evaluat a calificativului acordat. Conducătorul autorității sau instituției publice va soluționa contestația în termen de 15 zile calendaristice de la data expirării termenului de depunere a contestațiilor.

Rezultatul contestației se comunică funcționarului public în termen de 5 zile calendaristice de la soluționarea contestației.

Funcționarul public nemulțumit de modul de soluționare a contestației sale se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile legii.

Funcționarii publici evaluați de către conducătorul autorității sau instituției publice, nemulțumiți de calificativul obținut, se pot adresa direct instanței de contencios administrativ, adică fără îndeplinirea procedurii administrative prealabile[3], obligatorie în cazul celorlalți funcționari publici.

§3. Efectele evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici asupra carierei acestora (Promovarea și avansarea funcționarilor publici)

Cariera în funcția publică cuprinde ansamblul situațiilor juridice și efectele produse, care intervin de la data nașterii raportului de serviciu până în momentul încetării acestui raport juridic, în condițiile legii (art. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 611/2008).

Cariera profesională a funcționarilor publici depinde, în mod decisiv, de calificativele obținute în urma evaluării activității lor în cadrul autorității sau instituției publice din care fac parte. Astfel, calificativele bune și foarte bune vor fi luate în considerare la promovarea funcționarilor publici, în timp ce rezultatele nesatisfăcătoare obținute de aceștia la evaluarea performanțelor profesionale individuale pot duce chiar la eliberarea din funcția publică deținută[4] ori la încetarea, în anumite situații speciale, a raportului lor de serviciu.[5]

---

[1] Art. 119 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008.

[2] Art. 117 din H.G. nr. 611/2008.

[3] Art. 120 alin. (5) din H.G. nr. 611/2008.

[4] A se vedea art. 99 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 188/1999.

[5] Astfel, de exemplu, potrivit art. 6 alin. (6) din cap. II al Legii nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordului-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar

Dezvoltarea carierei în funcția publică are loc prin promovarea funcționarilor publici.

Potrivit art. 121 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008, promovarea funcționarilor publici poate avea loc: într-un grad profesional superior, într-o funcție publică superioară sau într-o clasă superioară. Promovarea se poate face numai prin examen[1] sau concurs.

Pentru promovarea într-un grad profesional superior sau într-o clasă superioară nu este necesară existența unei funcții publice vacante[2]. Această promovare poate avea loc în limita funcțiilor publice rezervate promovării din planul de ocupare a funcțiilor publice și în limita fondurilor bugetare ale autorității sau instituției publice alocate cheltuielilor cu salariile funcționarilor publici. Examenul sau concursul pentru încadrarea funcționarului public într-un grad profesional superior se organizează anual cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

După promovarea examenului sau concursului de către funcționarul public, autoritatea sau instituția publică va solicita avizul Agenției pentru transformarea postului în care urmează să fie numit funcționarul public declarat reușit la examen sau concurs. Refuzul autorității sau instituției publice de a-l numi pe funcționarul public în noul post al funcției publice poate fi atacat de către acesta la instanța de contencios administrativ.

Pentru a participa la examenul de promovare în gradul profesional imediat superior celui deținut, funcționarul public trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:[3]

– să aibă cel puțin 4 ani vechime în gradul profesional al funcției din care promovează;

– să aibă cel puțin 2 ani în treapta de salarizare din care avansează;

– să nu aibă în cazierul administrativ o sancțiune disciplinară neradiată;

– să fi obținut cel puțin calificativul „bine" la evaluarea performanțelor individuale în ultimii 2 ani calendaristici.

Funcționarii publici care nu îndeplinesc condițiile de vechime pentru promovarea în gradul profesional imediat superior celui deținut pot participa la concursul organizat în condițiile legii, în vederea promovării rapide în funcție publică.

Potrivit art. 70 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, pot beneficia de sistemul promovării rapide în funcție publică persoanele care au promovat programe organizate, în condițiile legii, pentru obținerea statutului de manager public, precum și funcționarii publici care îndeplinesc următoarele condiții:[4]

– au cel puțin un an vechime în gradul profesional al funcției din care promovează;

Internațional (publicată în M.Of nr. 761 din 9 noiembrie 2009), unul dintre criteriile legale care vor fi avute în vedere la aplicarea măsurilor de încetare a raporturilor de serviciu, ca urmare a reorganizării autorităților și instituțiilor publice, îl reprezintă calificativul obținut de funcționarii publici la ultima evaluare a performanțelor profesionale individuale.

[1] A se vedea, în acest sens, Ordinul nr. 1932/2009 al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea examenului de promovare în clasă a funcționarilor publici (M.Of. nr. 8 din 6 ianuarie 2010).

[2] Art. 122 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008.

[3] Art. 65 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

[4] Art. 70 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

– au obținut calificativul „foarte bine" la evaluarea performanțelor profesionale individuale din ultimul an;

– nu au în cazierul administrativ o sancțiune disciplinară neradiată;

– au urmat cel puțin o formă de perfecționare profesională în ultimul an.

Concursul pentru promovarea rapidă se organizează anual de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici în limita numărului de funcții publice rezervate promovării rapide.

Promovarea funcționarilor publici într-o funcție publică de conducere este posibilă numai dacă există o asemenea funcție vacantă[1].

Pentru a participa la concursul de promovare într-o funcție publică de conducere, funcționarii publici trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:[2]

– să fie absolvenți de masterat sau de studii postuniversitare în domeniul administrației publice, management sau în specialitatea studiilor necesare executării funcției publice;

– să fie numiți într-o funcție publică din clasa I;

– să îndeplinească cerințele specifice prevăzute în fișa postului;

– să îndeplinească condițiile de vechime[3] în specialitatea studiilor necesare pentru ocuparea funcției publice de conducere;

– să nu aibă în cazierul administrativ o sancțiune disciplinară neradiată.

Promovarea într-o clasă superioară poate avea loc ca urmare a absolvirii de către funcționarii publici, încadrați în funcții cu nivel de studii inferior, a unei forme de învățământ superior de lungă durată, a unor studii universitare de licență sau a unei forme de învățământ superior de scurtă durată, în specialitatea în care își desfășoară activitatea.

Promovarea se face prin concurs sau examen, organizat anual prin transformarea postului ocupat de funcționarul public ca urmare a promovării concursului sau examenului.

Examenul de promovare se organizează de autoritatea sau instituția publică, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în limita funcțiilor publice rezervate promovării, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate.

Spre deosebire de promovare, avansarea în treptele de salarizare în cadrul aceluiași grad profesional are loc fără concurs sau examen, fiind necesară îndeplinirea de către funcționarii publici doar a condițiilor cerute de lege privind vechimea în treapta de salarizare din care avansează, performanțele lor profesionale și disciplina în activitatea pe care o desfășoară.

Astfel, potrivit art. 33 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 6/2007[4] la avansarea în treapta de salarizare imediat superioară se ține seama de performanțele profesionale, concretizate prin rezultatele obținute în activitatea profesională, notată cel puțin cu calificativul „bun" în anul precedent. Același text din reglementarea menționată prevede că vechimea minimă necesară pentru avansarea în treapta de salarizare imediat superioară este de 2 ani.

---

[1] Art. 140 din H.G. nr. 611/2008.

[2] Art. 66 din Legea nr. 188/1999.

[3] Art. 57 alin. (6) din Legea nr. 188/1999.

[4] M.Of. nr. 66 din 29 ianuarie 2007.

Secţiunea a 7-a. Drepturile şi obligaţiile funcţionarilor publici

Drepturile şi obligaţiile funcţionarilor publici sunt prevăzute în capitolul al V-lea din Statut, acestea fiind următoarele:

a) Dreptul la opinie al funcţionarilor publici este prevăzut şi garantat prin art. 27 din Legea nr. 188/1999, ca expresie a libertăţii conştiinţei, consacrată în art. 29 din Constituţia României şi art. 10 din Convenţia europeană a drepturilor omului.

O garanţie legală a acestui drept o reprezintă textul art. 27 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, potrivit căruia „este interzisă orice discriminare între funcţionarii publici pe criterii politice, de apartenenţă sindicală, convingeri religioase, etnice, de sex, stare materială, origine socială sau de orice altă asemenea natură".

Cu toate acestea, libertatea de expresie a funcţionarilor publici suferă o anumită limitare, chiar dacă ea reprezintă o libertate fundamentală, prevăzută în art. 30 din Constituţia României. Astfel, potrivit art. 44 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, funcţionarii publici au obligaţia ca, în exercitarea atribuţiilor ce le revin, să se abţină de la exprimarea sau manifestarea publică convingerilor lor politice. Reţinem deci că limitarea libertăţii de exprimare este impusă funcţionarilor publici numai în timpul exercitării atribuţiilor de serviciu. Aşadar, în afara timpului exercitării acestor atribuţii, libertatea de expresie este pe deplin recunoscută funcţionarilor publici, ei având posibilitatea manifestării exterioare a gândurilor şi opiniilor politice, religioase, filozofice, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public.

Această limitare legală a libertăţii de exprimare a funcţionarilor publici nu contravine dispoziţiilor constituţionale care permit restrângerea unor drepturi şi libertăţi fundamentale, în anumite situaţii speciale. Astfel, potrivit art. 53 din Constituţie, exerciţiul unor drepturi sau al unor libertăţi poate fi restrâns numai prin lege şi numai dacă se impune, după caz pentru: apărarea securităţii naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, desfăşurarea instrucţiei penale, prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

De asemenea, potrivit art. 53 alin. (2) din Constituţie, restrângerea unui drept sau a unei libertăţi fundamentale nu poate aduce atingere existenţei dreptului sau libertăţii.

Limitarea libertăţii de exprimare este urmarea îndatoririlor de neutralitate şi de loialitate ale funcţionarilor publici faţă de autoritatea sau instituţia publică din care fac parte. Astfel, potrivit art. 43 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, funcţionarii publici sunt datori să îşi îndeplinească cu profesionalism, imparţialitate şi în conformitate cu legea îndatoririle de serviciu şi să se abţină de la orice faptă care ar putea să aducă prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului Corpului funcţionarilor publici.

b) Dreptul de asociere este recunoscut de lege funcţionarilor publici, aceştia putându-se asocia în partide politice, sindicate sau alte forme de asociere.

Această concluzie reiese *per a contrario* din textul art. 44 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, în care se menţionează că numai înalţilor funcţionari publici le este interzis să facă parte din partidele politice, organizaţiile cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice sau din fundaţiile ori asociaţiile care funcţionează pe lângă partidele politice.

Dreptul de asociere politică are însă o anumită limitare legală, în sensul că funcţionarii publici nu pot ocupa funcţii de conducere în structurile sau organele de conducere, alese sau numite, ale partidelor politice sau ale altor organizaţii cu scop similar sau care funcţionează pe lângă partidele sau formaţiunile politice [art. 44 alin. (1) din Legea 188/1999].

Dreptul de asociere sindicală este garantat funcţionarilor publici prin *art. 29 alin. (1) din Legea nr. 188/1999*. Această lege prevede că funcţionarii publici pot, în mod liber, să înfiinţeze organizaţii sindicale, să adere la ele şi să exercite orice mandat în cadrul acestora. De asemenea, funcţionarii publici se pot asocia în organizaţii profesionale sau în alte organizaţii, având ca scop reprezentarea intereselor proprii, promovarea pregătirii profesionale şi protejarea statutului lor.

În principiu, calitatea de funcţionar public de execuţie nu este incompatibilă nici cu calitatea de membru ales în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale.

Totuşi, raportul de serviciu al înalţilor funcţionari publici, care optează pentru desfăşurarea activităţii într-o funcţie de conducere în organizaţiile sindicale, se suspendă, de drept[1], pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcţia de conducere în organizaţia sindicală [art. 29 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată]. Ei au însă posibilitatea, dar şi obligaţia, ca, în termen de 15 zile de la alegerea lor în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, să opteze pentru una din cele două funcţii.

Dreptul de asociere sindicală al funcţionarilor publici este o varietate a dreptului fundamental de asociere, prevăzut de art. 40 alin. (1) din Constituţia României, potrivit căruia cetăţenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate şi în alte forme de asociere.

De altfel, art. 40 alin. (1) din Constituţie, a făcut din dreptul de asociere un drept fundamental, excepţiile fiind reglementate în mod expres în alin. (3) al aceluiaşi articol constituţional. Astfel, nu pot face parte din partide politice, potrivit acestor din urmă dispoziţii constituţionale, următoarele persoane: judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici, stabilite prin lege organică.

c) Dreptul la grevă este recunoscut funcţionarilor publici prin art. 30 din Statut, care prevede că acest drept trebuie exercitat în condiţiile legii, cu respectarea principiului continuităţii şi celerităţii serviciului public[2]. În lipsa unei legi speciale, aceste dispoziţii legale trebuie coroborate cu cele alte art. 40 din Legea nr. 168/1999[3] privind soluţionarea conflictelor de muncă, potrivit cărora greva nu poate fi declarată decât pe durata desfăşurării conflictelor de interese[4], iar acestea pot fi declanşate numai în legătură cu negocierea, încheierea şi semnarea contractului colectiv de muncă.

---

[1] Pentru detalii în legătură cu suspendarea raportului de serviciu al funcţionarilor publici, a se vedea partea a II-a, cap. VI, secţiunea a 8-a, §3.

[2] A se vedea *V. Vedinaş*, Legea nr. 188/1999 privind statutul funcţionarilor publici comentată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 63.

[3] M.Of. nr. 582 din 29 noiembrie 1999.

[4] Potrivit art. 4 din Legea nr. 168/1999, conflictele de interese sunt conflictele de muncă ce au ca obiect stabilirea condiţiilor de muncă cu ocazia negocierii contractelor colective de muncă, acestea fiind conflicte referitoare la interesele cu caracter profesional, social sau eco-

Întrucât şi pe timpul grevei autorităţile şi instituţiile publice trebuie să asigure continuitatea funcţionării serviciilor publice, erau necesare unele reglementări legale speciale privind declanşarea şi desfăşurarea grevei de către funcţionarii publici. În acest sens, art. 43 alin. (2) din Constituţie prevede că trebuie stabilite prin lege condiţiile şi limitele exercitării acestui drept, precum şi garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru societate.

Chiar şi Legea nr. 168/1999 reglementează, în art. 32-39, procedura de arbitrare a conflictelor de interese atât anterior declanşării grevei, cât şi ulterior, la cererea conducerii unităţii, în situaţia în care greva s-a derulat pe o durată de 20 de zile, fără ca părţile să fi ajuns la o înţelegere şi dacă continuarea grevei ar fi de natură să afecteze interese de ordin umanitar [art. 62 alin. (1)][1].

Aşadar, părţile pot conveni încetarea conflictului de interese pe cale arbitrală, hotărârea comisiei de arbitraj fiind obligatorie. Este necesar însă ca procedura de arbitrare şi constituirea comisiei de arbitraj să fie reglementate în aşa fel încât să existe garanţia că soluţionarea conflictelor de interese are loc în condiţii de maximă obiectivitate şi imparţialitate pentru a se pune capăt cât mai grabnic conflictului apărut.

Legea nr. 188/1999 nu conţine alte prevederi în legătură cu exercitarea dreptului la grevă de către funcţionarii publici, însă potrivit art. 40 alin. (1) din Constituţie, salariaţii au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice şi sociale. Aceste dispoziţii constituţionale sunt aplicabile şi funcţionarilor publici, întrucât noţiunea de „salariaţi" reprezintă genul proxim, ea incluzând atât angajaţii, cât şi funcţionarii publici. Prin urmare, greva cu caracter politic este interzisă.

---

nomic ale salariaţilor. Potrivit art. 12 din aceeaşi lege, conflictele de interese pot fi declanşate în următoarele situaţii:

- unitatea refuză să înceapă negocierea unui nou contract colectiv de muncă, în condiţiile în care nu a încheiat un asemenea contract sau contractul colectiv de muncă anterior a încetat;
- unitatea nu acceptă revendicările formulate de salariaţi;
- unitatea refuză nejustificat semnarea contractului colectiv de muncă, cu toate că negocierile au fost definitivate;
- unitatea nu îşi îndeplineşte obligaţiile prevăzute de lege de a începe negocierile anuale obligatorii privind salariile, durata timpului de lucru şi condiţiile de muncă.
- în caz de divergenţă la negocierea anuală obligatorie privind salariile, durata timpului de lucru, programul de lucru şi condiţiile de muncă.

Spre deosebire de conflictele de interese, conflictele de drepturi sunt acele conflicte de muncă ce au ca obiect exercitarea unor drepturi sau îndeplinirea unor obligaţii decurgând din legi sau alte acte normative, precum şi din contractele colective sau individuale de muncă, acestea fiind conflicte referitoare la drepturile salariaţilor (art. 5 din Legea nr. 168/1999). Potrivit art. 67 din Legea nr. 168/1999 sunt conflicte de drepturi următoarele:

- conflicte în legătură cu încheierea, executarea, modificarea, suspendarea şi încetarea contractelor individuale de muncă;
- conflicte în legătură cu executarea contractelor colective de muncă.

Conflictele de interese apar între patronat şi sindicate, iar conflictele de drepturi între angajator şi salariaţi.

[1] A se vedea, *Ş. Beligrădeanu*, Examen de ansamblu asupra Legii nr. 168/1999 privind soluţionarea conflictelor de muncă, în Dreptul nr. 1/2000, p. 8.

Această interdicţie decurge şi din necesitatea exercitării dreptului la grevă cu respectarea limitării libertăţii de expresie, în sensul abţinerii funcţionarilor publici de la manifestarea exterioară a opiniilor lor politice în timpul serviciului.

d) Dreptul la perfecţionarea continuă a pregătirii profesionale este consacrat în art. 50 din Legea nr. 188/1999, care prevede că funcţionarii publici au dreptul şi obligaţia de a-şi perfecţiona continuu pregătirea profesională.

Pe perioada în care funcţionarii publici urmează forme de perfecţionare profesională, aceştia beneficiază de drepturile salariale cuvenite, dacă aceste cursuri:

– sunt organizate la iniţiativa sau în interesul autorităţii sau instituţiei publice;

– sunt urmate la iniţiativa funcţionarului public, cu acordul autorităţii sau instituţiei publice.

Funcţionarii publici care au urmat forme de perfecţionare profesională a căror durată este mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic, organizate în ţară sau străinătate, finanţate de la bugetul de stat sau bugetul local, sunt obligaţi să se angajeze în scris că vor lucra în administraţia publică între 2 şi 5 ani de la terminarea programelor, proporţional cu numărul zilelor de perfecţionare profesională, dacă pentru programul respectiv nu este prevăzută o altă perioadă.

Funcţionarii publici care au urmat forme de perfecţionare profesională în aceste condiţii şi ale căror raporturi de serviciu încetează din motive imputabile lor, înainte de împlinirea termenului menţionat, sunt obligaţi să restituie contravaloarea cheltuielilor efectuate pentru perfecţionare, precum şi, după caz, drepturile salariale primite pe perioada perfecţionării, calculate în condiţiile legii, proporţional cu perioada rămasă până la împlinirea termenului.

De asemenea, potrivit art. 51 alin. (6) din Legea nr. 188/1999, funcţionarii publici care au urmat o formă de perfecţionare, dar nu au absolvit-o din vina lor, sunt obligaţi să restituie autorităţii sau instituţiei publice contravaloarea cheltuielilor efectuate pentru perfecţionare, precum şi drepturile salariale primite în perioada perfecţionării, calculate în condiţiile legii dacă acestea au fost suportate de autoritatea sau instituţia publică.

Dreptului funcţionarilor publici la perfecţionarea pregătirii lor profesionale îi corespunde obligaţia autorităţilor şi instituţiilor publice de a elabora un plan în acest sens şi de a prevedea în bugetul propriu fondurile necesare pentru acoperirea cheltuielilor aferente acestor cursuri organizate la iniţiativa ori în interesul autorităţilor sau instituţiilor publice.

Acest plan de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici şi fondurile băneşti rezervate în acest scop se comunică anual Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

e) Dreptul la remuneraţie este recunoscut funcţionarilor publici prin art. 31 din Legea nr. 188/1999, care prevede că, pentru activitatea desfăşurată, funcţionarii publici beneficiază de dreptul la salariu, care se compune din salariul de bază, sporuri şi indemnizaţii.

e) Dreptul la odihnă, la refacerea forţei de muncă şi a sănătăţii este recunoscut funcţionarilor publici prin art. 33, art. 35-36 din Legea nr. 188/1999, având următoarele componente:

– dreptul la concediu de odihnă[1] pe durata căruia funcţionarii publici beneficiază de indemnizaţie de concediu şi de o primă egală cu salariul de bază din luna anterioară plecării în concediu.

---

[1] Dreptul la concediu de odihnă şi alte concedii ale salariaţilor sunt reglementate în Codul muncii.

Aceste drepturi băneşti se acordă funcţionarilor publici înainte de începerea concediului de odihnă;

– dreptul la concedii de boală, concedii de maternitate şi concedii pentru creşterea şi îngrijirea copiilor.

Potrivit art. 36 din Legea nr. 188/1999, în perioada acestor concedii raporturile de serviciu nu pot înceta şi nu pot fi modificate decât din iniţiativa funcţionarului public în cauză;

– concedii fără plată, în condiţiile legii[1];

– durata normală a timpului de lucru pentru funcţionarii publici este de 8 ore pe zi şi de 40 de ore pe săptămână.

Pentru orele lucrate din dispoziţia conducătorului autorităţii sau instituţiei publice peste durata normală a timpului de lucru sau în zilele de sărbători legale ori declarate zile nelucrătoare, funcţionarii publici de execuţie au dreptul la recuperarea sau la plata majorată cu un spor de 100% din salariul de bază. Există însă o limită a numărului de ore suplimentare, în sensul că numărul orelor plătite cu sporul de 100% nu poate depăşi 360 într-un an.

Prin reglementarea duratei normale de lucru, Legea nr. 188/1999 recunoaşte implicit dreptul funcţionarilor publici la refacerea forţei de muncă în timpul şi la sfârşitul săptămânii.

f) Dreptul funcţionarilor publici la protecţia şi igiena muncii căruia îi corespunde obligaţia corelativă a autorităţilor şi instituţiilor publice de a asigura condiţii normale de muncă şi igienă, de natură să le ocrotească sănătatea şi integritatea fizică şi psihică [art. 37 alin. (1) din Legea nr. 188/1999].

g) Dreptul funcţionarilor publici de a beneficia de asistenţă medicală, proteze şi medicamente, în condiţiile legii, este prevăzut în art. 38 din Statut.

h) Dreptul funcţionarilor publici la pensie şi alte drepturi de asigurări sociale sunt reglementate în art. 39 din Legea nr. 188/1999, care fac trimitere la legea specială în această materie[2].

Statutul cuprinde câteva reglementări speciale privind drepturile urmaşilor funcţionarului decedat. Astfel, în caz de deces al funcţionarului public, membrii familiei care au, potrivit legii, dreptul la pensie de urmaş, primesc pe o perioadă de 3 luni echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcţionarului public decedat [art. 40 alin. (1)].

În cazul în care decizia pentru pensia de urmaş nu a fost emisă din vina autorităţii sau a instituţiei publice în termen de 3 luni de la data decesului, aceasta va achita urmaşilor, în continuare, drepturile salariale până la emiterea deciziei de pensionare [art. 40 alin. (2)].

i) Dreptul funcţionarilor publici la protecţia legii este prevăzut în art. 41 din Statut. Potrivit acestor dispoziţii legale, autoritatea sau instituţia publică în care funcţionarul îşi desfăşoară activitatea este obligată să îi asigure protecţie împotriva ameninţărilor, violenţelor, faptelor de ultraj[3], cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea

---

[1] Astfel, potrivit art. 148 alin. (1) C.muncii, pentru rezolvarea unor situaţii personale salariaţii au dreptul la concedii fără plată.

[2] A se vedea Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale (M.Of. nr. 140 din 1 aprilie 2000).

[3] Ultrajul constă în insulta, calomnia ori ameninţarea săvârşite nemijlocit sau prin mijloace de comunicare directă, contra unui funcţionar public care îndeplineşte o funcţie ce implică

funcției sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, autoritatea sau instituția publică va solicita sprijinul organelor abilitate potrivit legii.

Măsurile speciale de protecție pentru funcționarii publici cu atribuții de control și inspecție, executare silită a creanțelor bugetare, precum și pentru alte categorii de funcționari publici care desfășoară activități cu grad ridicat de risc profesional, se stabilesc prin acte normative, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor publici sau de către autorităților și instituțiile publice cu avizul Agenției Naționale.

j) Dreptul funcționarilor publici la repararea pagubelor produse de către autoritățile sau instituțiile publice în care își desfășoară activitatea este reglementat de art. 42 din Legea nr. 188/1999, potrivit căruia autoritatea sau instituția publică este obligată să îl despăgubească pe funcționarul public în situația în care acesta a suferit, din culpa autorității sau instituției publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu.

k) În fine, potrivit art. 34 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, funcționarii publici pot fi aleși sau numiți într-o funcție de demnitate publică.

Același text de lege prevede, în alin. (3), că funcționarii publici de conducere și înalții funcționari publici pot candida pentru funcții de demnitate publică numai după încetarea, în condițiile legii, a raporturilor de serviciu.

De altfel, potrivit art. 34 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, calitatea de funcționar public de conducere sau de înalt funcționar public este incompatibilă cu funcția de demnitate publică.

În schimb, funcționarii publici de execuție pot candida pentru funcții de demnitate publică, fără a fi necesară renunțarea lor la funcția publică, suspendarea temporară (pe durata campaniei electorale) a raportului lor de serviciu fiind suficientă.

Dacă funcționarii publici de execuție au fost aleși într-o funcție de demnitate publică, raportul lor de serviciu se suspendă, de drept, pe durata exercitării acestei funcții.

Funcționarii publici au și următoarele îndatoriri principale:

a) Îndatorirea de fidelitate față de autoritatea (instituția) publică în care își desfășoară activitatea, fiindu-le interzise cumulul de funcții și desfășurarea de activități remunerate sau neremunerate în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale sau altor unități cu scop lucrativ din sectorul public[1].

De asemenea, funcționarii publici nu pot exercita la societățile comerciale cu capital privat, activități cu scop lucrativ care au legătură cu atribuțiile ce le revin din funcțiile publice pe care le dețin și nu pot fi mandatari ai unor persoane în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția pe care o îndeplinesc.

Funcționarii publici nu pot avea interese personale, direct sau prin persoane interpuse, într-o întreprindere privată supusă controlului lor, întrucât altfel s-ar contraveni obligației de dezinteresare sau îndatoririi de probitate a cărei respectare asigură imparțialitatea funcționarilor publici în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Funcționarii publici pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

---

exercițiul autorității de stat, aflat în exercițiul funcțiunii ori pentru fapte îndeplinite în exercițiul funcțiunii, lovirea sau orice acte de violență, precum și vătămarea corporală săvârșită împotriva unei asemenea persoane în condițiile arătate mai sus (art. 239 C.pen.).

[1] A se vedea, în acest sens, art. 94 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, modificată și completată prin Legea nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice (M.Of. nr. 762 din 9 noiembrie 2009).

b) O altă obligaţie importantă a funcţionarilor publici o reprezintă păstrarea confidenţialităţii şi a secretului de stat şi de serviciu. Astfel, potrivit art. 46 din Statut, funcţionarii publici trebuie să păstreze secretul de stat şi de serviciu, precum şi confidenţialitatea în legătură cu faptele, informaţiile sau documentele de care iau cunoştinţă în exercitarea funcţiei lor, cu excepţia informaţiilor de interes public.

Obligaţia de discreţie profesională nu trebuie însă absolutizată, ci, dimpotrivă, informaţiile, datele şi documentele privitoare la o anumită persoană trebuie comunicate acesteia, la cerere. În schimb, aceste date, informaţii sau documente nu pot fi divulgate sau publicate fără consimţământul persoanei la care se referă, pentru a nu se leza interesele acesteia.

Această îndatorire a funcţionarilor publici trebuie interpretată în acord cu dispoziţiile art. 31 din Constituţia României, care reglementează dreptul la informaţie. Astfel, potrivit art. 31 alin. (2) din Constituţie[1], autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice şi asupra problemelor de interes naţional. Dreptul la informaţie nu trebuie să prejudicieze însă siguranţa naţională [art. 31 alin. (3)].

c) O altă obligaţie a funcţionarilor publici o reprezintă obligaţia de subordonare ierarhică, potrivit căreia funcţionarul public trebuie să se conformeze dispoziţiilor date de superiorii săi ierarhici. În cazul în care apreciază că aceste dispoziţii sunt ilegale, funcţionarul public are dreptul să motiveze, în scris, refuzul îndeplinirii dispoziţiei primite. Dacă cel care a emis dispoziţia o formulează în scris, funcţionarul public este obligat să o execute, cu excepţia cazului în care aceasta este vădit ilegală, însă îl va încunoştinţa despre această situaţie pe superiorul ierarhic al emitentului dispoziţiei [art. 45 alin. (2) din Legea nr. 188/1999].

Aceste dispoziţii legale trebuie coroborate cu cele ale art. 16 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ. Potrivit acestor din urmă dispoziţii legale, reclamantul dintr-o acţiune în contenciosul administrativ poate chema în judecată pe funcţionarul autorităţii publice pârâte care a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii, dacă solicită şi plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere. În continuare, acelaşi text de lege prevede că, dacă acţiunea în despăgubiri se admite, funcţionarul respectiv va putea fi obligat la plata despăgubirilor către reclamant în solidar cu autoritatea administrativă pârâtă.

În fine, în alineatul al doilea al art. 16 din Legea nr. 554/2004 se prevede că funcţionarul acţionat astfel în justiţie poate chema în garanţie[2] pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să semneze actul a cărui legalitate, totală sau parţială, este supusă judecăţii.

Formularea cererii de chemare în garanţie are un dublu scop[3]:

– dă posibilitatea celui chemat în garanţie, devenit parte în proces, să-şi administreze toate probele şi să facă toate apărările în sprijinul părţii pe care o garantează;

---

[1] În aplicarea acestor dispoziţii constituţionale a fost adoptată Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public (M.Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001).

[2] Instituţia „chemării în garanţie" este reglementată în art. 60-63 C.proc.civ. Potrivit art. 60 din acest cod, partea poate să cheme în garanţie o altă persoană împotriva căreia ar putea să se îndrepte în cazul când ar cădea în pretenţiuni, cu o cerere în garanţie sau în despăgubiri.

[3] A se vedea *V.M. Ciobanu,* Tratat teoretic şi practic de procedură civilă. Teoria generală, vol. I, Ed. Naţional, Bucureşti, 1997, p. 334.

– în cazul în care se pierde procesul, prin aceeași hotărâre instanța va admite și cererea de chemare în garanție, rezolvându-se, deci, printr-o singură hotărâre, ambele cereri și evitându-se astfel, un proces ulterior constând într-o acțiune în regres.

Deci, dacă prin punerea în executare a unui act administrativ de autoritate s-au produs prejudicii particularilor, răspunzător de repararea acestor prejudicii este funcționarul public care a emis actul în formă scrisă și care a stăruit în executarea actului, deși i s-a atras atenția, în scris, că actul este ilegal.

d) O altă îndatorire a funcționarilor publici, care constituie în același timp și un drept al acestora, *constă în perfecționarea pregătirii lor profesionale*[1], la care ne-am referit deja.

e) În fine, *funcționarii publici au îndatorirea ca, la numirea și eliberarea din funcție, să prezinte conducătorului autorității sau instituției publice declarația de avere*, având drept scop justificarea bunurilor și valorilor achiziționate în raport cu veniturile obținute în perioada exercitării funcției publice. Declarația de avere se actualizează anual [art. 47 alin. (2) din Legea nr. 188/1999].

Declarația de avere constituie unul din documentele dosarului personal al funcționarului public care poate influența cariera acestuia.

Secțiunea a 8-a. Modificarea și suspendarea raportului juridic de serviciu

§1. Noțiunea raportului juridic de serviciu

În baza actului de numire în funcție, între funcționarii publici și autoritățile sau instituțiile din care aceștia fac parte ia naștere un raport juridic de serviciu, despre care Legea nr. 188/1999 face referire în Capitolul al IX-lea, intitulat „Modificarea și încetarea raporturilor de serviciu".

Raportul de serviciu este un raport de drept public[2] (administrativ), întrucât, deși el se încheie tot prin acordul părților, ca și raportul juridic de muncă, părțile nu pot negocia conținutul raportului de serviciu, iar obiectul acestui raport constă în realizarea atribuțiilor de putere publică. Însăși funcția publică cu care este înzestrat funcționarul public este definită de lege ca fiind ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică, în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor sale de putere publică [art. 2 alin. (1) din Legea nr. 188/1999].

---

[1] A se vedea, în acest sens, și Ordinul nr. 1233/2009 al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici privind stabilirea domeniilor prioritare în care se organizează programe de formare pentru funcționarii publici care ocupă funcții publice generale de conducere și execuție, precum și funcții publice specifice asimilate acestora (M.Of. nr. 379 din 4 iunie 2009).

[2] În sens contrar, a se vedea *Ș. Beligrădeanu*, Considerații - teoretice și practice - în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în Dreptul nr. 2/2000, p. 3-20. Potrivit opiniei acestui prestigios autor, raportul de serviciu este un raport de muncă. Într-o altă opinie, care poate fi acceptată, raportul de serviciu (denumit în doctrină și raport de funcție publică) își are izvorul într-un contract administrativ care se încheie între un funcționar public și o autoritate (instituție) publică (a se vedea, în acest sens, *C.S. Săraru,* Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative, în Dreptul nr. 1/2010, p. 109-111).

Conţinutul raportului juridic de serviciu îl constituie totalitatea drepturilor şi obligaţiilor corelative ale părţilor acestui raport juridic, drepturile uneia având corespondent în obligaţiile celeilalte şi invers.

Cum am mai spus, în cazul raportului de serviciu drepturile şi obligaţiile părţilor nu pot fi negociate de către acestea, ele fiind prestabilite, prin lege. Concretizarea drepturilor şi obligaţiilor funcţionarilor publici se face de către autoritatea sau instituţia publică prin fişa postului, care prevede atribuţiile funcţionarului public numit într-o funcţie publică, pe un anumit post.

Atribuţiile din fişa postului reprezintă atât drepturi, cât şi obligaţii ale funcţionarilor publici, stabilite în temeiul legii.

Funcţionarii publici sunt obligaţi să exercite aceste atribuţii, întrucât competenţa autorităţilor şi instituţiilor publice are caracter legal şi, în principiu, este obligatorie pentru acestea. Autorităţile şi instituţiile publice sunt obligate să-şi exercite competenţele în vederea realizării puterii publice, dar îndeplinirea acestei misiuni ar fi de neconceput dacă funcţionarii publici ar dispune de libertatea de a-şi exercita sau nu propriile atribuţii.

Neacceptarea de către funcţionarul public a atribuţiilor stabilite prin fişa postului echivalează cu desfiinţarea retroactivă a actului de numire în funcţie. De aceea, considerăm că ar fi indicat ca în actul de numire în funcţie să se menţioneze această condiţie rezolutorie[1].

Aceste atribuţii prevăzute în fişa postului, alături de alte drepturi şi obligaţii prevăzute de lege, constituie conţinutul obligatoriu al raportului juridic de serviciu.

§2. Modificarea raportului de serviciu

Raportul de serviciu care ia naştere între autorităţile sau instituţiile publice şi funcţionarii publici, în baza actului de numire în funcţie, are următoarele elemente esenţiale: funcţia, salariul şi locul de muncă. Potrivit Statutului, locul de muncă al funcţionarului public poate fi modificat, în mod temporar, prin: delegare, detaşare, transfer, mutare în cadrul altui compartiment al autorităţii sau instituţiei publice şi exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere [art. 87 alin. (2)].

Delegarea reprezintă o modificare cu caracter temporar a raportului de serviciu care constă în schimbarea locului de muncă al funcţionarului public, în vederea îndeplinirii de către acesta a unor activităţi în afara autorităţii sau instituţiei publice, dar în interesul acesteia, în aceeaşi sau în altă localitate.

Delegarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care este încadrat funcţionarul public, pentru îndeplinirea unor activităţi de aceeaşi natură cu cele care constituie sfera competenţelor sale. Potrivit art. 88 alin. (4) din Statut, pe timpul delegării funcţia şi salariul rămân neschimbate. Astfel, de exemplu, un inspector din cadrul serviciului de impozite şi taxe al direcţiei generale a finanţelor publice judeţene poate fi delegat la Administraţia financiară municipală pentru implementarea noii metodologii de calcul, evidenţă şi percepere a impozitului pe venitul global[2]. Funcţionarul public delegat la Administraţia financiară îşi păstrează funcţia

---

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Dupuis ş.a.*, op. cit., p. 324.

[2] Impozitul pe venitul global a fost introdus în România prin O.G. nr. 73/1999 privind impozitul pe venit (M.Of. nr. 419 din 31 august 1999), abrogată parţial prin Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal (M.Of. nr. 927 din 23 decembrie 2003).

de inspector și salariul pe toată durata delegării. El poate fi delegat în aceeași localitate, de exemplu, la Administrația financiară a municipiului, reședință de județ sau în altă localitate, de exemplu la Administrația financiară a unui alt municipiu din cadrul județului respectiv.

Potrivit art. 88 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată, delegarea se poate dispune pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an. Delegarea pentru o perioadă mai mare de 60 de zile calendaristice în cursul unui an se poate dispune numai cu acordul scris al funcționarului public.

Întrucât legea nu impune caracterul continuu al duratei delegării, considerăm că această măsură poate fi dispusă și de mai multe ori în cursul unui an calendaristic, cu condiția de a nu se depăși durata maximă a acesteia.

Considerăm însă că ar fi necesară și o reglementare a duratei minime a delegării pentru a nu da posibilitatea autorităților publice de a abuza de acest drept al lor, dispunând delegări repetate în timpul unui singur an calendaristic.

În cazul în care delegarea funcționarului public are loc în altă localitate, autoritatea sau instituția publică este obligată să suporte costul integral al transportului, cazării și al indemnizației de delegare [art. 88 alin. (4) din Legea nr. 188/1999].

Sumele corespunzătoare delegării se pot acorda sub forma unor avansuri pe care beneficiarul este obligat să le deconteze, justificând cheltuielile efectuate[1].

În ce privește utilizarea indemnizației de delegare, considerăm că aceasta nu trebuie justificată, întrucât are semnificația unui spor la salariu acordat funcționarului delegat, indiferent de localitatea în care are loc delegarea. Rolul indemnizației de delegare este de a compensa cheltuielile suplimentare de hrană și întreținere prilejuite de dislocarea sa din mediul obișnuit de viață și de muncă[2].

Măsura delegării este, în principiu, obligatorie pentru funcționarul public. Prin excepție, funcționarul public poate refuza delegarea dacă se află în una din următoarele situații:[3]

– graviditate;

– își crește singur copilul minor;

– starea sănătății, dovedită cu certificate medical, face contraindicată delegarea.

Detașarea reprezintă o modificare cu caracter temporar a raportului de serviciu și constă în schimbarea locului de muncă al funcționarului public, în vederea îndeplinirii de către acesta a unor activități în interesul unei alte autorități sau instituții publice, în aceeași sau în altă localitate. Astfel, de exemplu, un funcționar public din cadrul serviciului de stare civilă al unui consiliu local poate fi detașat la consiliul județean pentru efectuarea unor lucrări de specialitate, în scopul creării unui sistem unitar de evidență în domeniul stării civile la nivel județean.

Durata detașării este de cel mult 6 luni, însă, cu acordul scris al funcționarului public, acesta poate fi detașat mai mult de 6 luni în cursul unui an calendaristic[1] [art. 89 alin. (1) din Statut].

---

[1] A se vedea *S. Ghimpu, Al. Țiclea*, Dreptul muncii, ed. revăzută și adăugită, Casa de Editură și Presă Șansa S.R.L., București, 1995, p. 221.

[2] Ibidem, p. 224.

[3] Art. 88 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

Detaşarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionarul public urmează să îşi desfăşoare activitatea. Detaşarea se poate dispune numai dacă pregătirea profesională a funcţionarului public corespunde atribuţiilor şi responsabilităţilor funcţiei publice pe care urmează să fie detaşat [art. 89 alin. (2) din Statut].

Detaşarea se poate dispune şi pe o funcţie publică de conducere, dacă funcţionarul public îndeplineşte condiţiile de studii şi vechime în specialitatea studiilor şi dacă nu există în cadrul autorităţii sau instituţiei publice funcţionari publici care să exercite în mod temporar acea funcţie publică.

În mod excepţional, detaşarea se poate dispune şi pe o funcţie publică din categoria înalţilor funcţionari publici, dacă funcţionarul public îndeplineşte condiţiile de studii şi vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice. În acest caz detaşarea se dispune de către persoana care are competenţa legală de numire în această funcţie publică, la propunerea conducătorului autorităţii publice din care face parte funcţionarul public detaşat[2].

Pe perioada detaşării, funcţionarul public îşi păstrează funcţia şi drepturile salariale. Dacă la autoritatea sau instituţia publică unde se face detaşarea, salariul pentru funcţia publică corespunzătoare este mai mare, funcţionarul public are dreptul la acest salariu.

Cu acordul său scris, funcţionarul public poate fi detaşat şi pe o funcţie publică inferioară.

Pe timpul detaşării, funcţionarul public detaşat în altă localitate are şi următoarele drepturi[3]:

– dreptul la plata cheltuielilor legale de transport dus şi întors, cel puţin o dată pe lună;

– dreptul la plata cheltuielilor de cazare;

– dreptul la plata unei indemnizaţii de detaşare.

Aceste drepturi ale funcţionarului public detaşat se acordă de către autoritatea sau instituţia publică beneficiară a detaşării.

Dispoziţiile de detaşare, ca şi cele de delegare, reprezintă acte administrative de autoritate cu caracter obligatoriu pentru funcţionarii publici, iar refuzul nejustificat de a le exercita poate atrage aplicarea unor sancţiuni disciplinare.

Numai în cazuri excepţionale, expres prevăzute de lege, funcţionarul public poate refuza detaşarea. Unele dintre aceste situaţii sunt identice cu cele prevăzute de lege în cazul delegării. La aceste situaţii excepţionale legea mai adaugă alte trei şi anume[4]:

– detaşarea urmează să aibă loc într-o altă localitate în care nu i se asigură condiţii corespunzătoare de cazare;

– este singurul întreţinător de familie;

– există motive familiale temeinice care justifică refuzul de a da curs detaşării.

În concluzie, delegarea şi detaşarea sunt modificări temporare ale raportului de serviciu, între ele existând atât asemănări, cât şi deosebiri, după cum urmează:

---

[1] În dreptul muncii, durata detaşării este de cel mult 1 an şi poate fi prelungită în mod excepţional din 6 în 6 luni, cu acordul ambelor părţi [art. 46 alin. (2) C.muncii].

[2] Art. 89 alin. (2[1]) din Legea nr. 188/1999.

[3] Art. 89 alin. (4) teza finală din Legea nr. 188/1999.

[4] Art. 89 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

a) atât în cazul delegării, cât şi al detaşării se modifică unul şi acelaşi element al raportului de serviciu: locul de muncă;

b) delegarea şi detaşarea sunt acte administrative de autoritate cu caracter obligatoriu pentru funcţionarii publici;

c) şi în cazul delegării şi al detaşării, raportul de serviciu încheiat între funcţionarul public delegat sau detaşat şi autoritatea sau instituţia publică din care acesta face parte se menţine, cu deosebirea că, în cazul detaşării, acest raport este suspendat asemeni raportului de muncă, el făcând obiectul unei cesiuni temporare şi parţiale între autoritatea publică cedentă şi autoritatea publică beneficiară a detaşării ca urmare a unor relaţii de colaborare dintre acestea.[1] De aceea, funcţionarul detaşat este subordonat, pe perioada detaşării, conducerii autorităţii sau instituţiei publice cesionare care exercită şi puterea disciplinară;[2]

d) delegarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice din care face parte funcţionarul public delegat, spre deosebire de detaşare care se face în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să-şi desfăşoare activitatea funcţionarul detaşat.

Transferul funcţionarului public reprezintă o modalitate de modificare definitivă a raportului de serviciu. Specificul său constă în înlocuirea definitivă a autorităţii sau instituţiei publice, ca parte a raportului de serviciu. Schimbându-se autoritatea sau instituţia publică se schimbă un element esenţial al raportului de serviciu şi anume locul de muncă, menţinându-se însă funcţia şi salariul funcţionarului public.

Astfel, din analiza coroborată a prevederilor art. 90 alin. (3), (4) şi (5) din Legea nr. 188/1999, rezultă că transferul se face într-o funcţie publică de aceeaşi categorie, clasă şi grad profesional cu funcţia publică deţinută de funcţionarul public sau într-o funcţie publică de nivel inferior, dar numai cu acordul funcţionarului în cauză.

Transferul poate fi de două feluri: transferul în interesul serviciului şi transferul la cererea funcţionarului public. Criteriul de diferenţiere a lor îl reprezintă interesul predominant.

Transferul în interesul serviciului se justifică prin necesitatea de a asigura buna funcţionare a autorităţii sau instituţiei publice care solicită transferul[3].

Transferul la cererea funcţionarului public poate avea loc în considerarea unor interese personale legitime ale acestuia, cum ar fi: apropierea de familie, urmarea soţului transferat într-o altă localitate, frecventarea unor cursuri sau a unor forme de învăţământ pentru perfecţionarea pregătirii profesionale organizate în altă localitate etc. Acest transfer trebuie aprobat atât de către conducătorul autorităţii publice la care urmează să aibă loc, cât şi de către conducătorul autorităţii publice de la care se transferă funcţionarul public.

---

[1] A se vedea *S. Ghimpu, Al. Ţiclea*, op. cit., p. 223.

[2] În dreptul muncii s-a arătat că această putere disciplinară a unităţii beneficiare a detaşării este limitată, întrucât sancţiunile disciplinare, cu excepţia reducerii salariului, pot fi aplicate salariatului detaşat numai cu acordul unităţii care a dispus detaşarea. Tot numai această unitate are dreptul să dispună încetarea raportului de muncă pentru oricare din motivele prevăzute de lege - ibidem.

[3] Ibidem.

Transferul are loc numai către o altă autoritate sau instituţie publică, nu şi către alte persoane juridice de drept privat. În consecinţă, aprobarea de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice a unei cereri de transfer a unui funcţionar public la o altă persoană juridică de drept privat nu are temei legal, singura modalitate juridică de rezolvare a unei asemenea situaţii reprezentând-o demisia funcţionarului public sau încetarea raportului de serviciu prin acordul părţilor.

Transferul în interesul serviciului se poate aproba la propunerea autorităţii sau instituţiei publice interesate şi numai pe baza acordului scris al funcţionarului public transferat[1].

Potrivit art. 90 alin. (2), transferul se poate face într-o funcţie publică echivalentă pentru care funcţionarul public îndeplineşte condiţiile specifice prevăzute în fişa postului.

În cazul transferului în interesul serviciului în altă localitate, funcţionarul public transferat beneficiază de următoarele drepturi[2]:

– dreptul la o indemnizaţie egală cu salariul net din luna anterioară celei în care se transferă;

– dreptul la un concediu plătit de 5 zile, în vederea mutării efective.

Plata acestor drepturi se suportă de către autoritatea sau instituţia publică la care se face transferul, în termen de cel mult 15 zile de la data aprobării transferului.

În dreptul muncii[3] s-a arătat că transferul se consideră perfectat în momentul în care adresa de acceptare a propunerii de transfer a fost primită şi înregistrată la unitatea propunătoare, firește dacă şi salariatul este de acord cu măsura, făcându-se aplicarea teoriei recepţiei din dreptul civil, în legătură cu încheierea convenţiei între absenţi. În dreptul administrativ, considerăm că transferul se perfectează începând cu data prevăzută în dispoziţia (decizia) de transfer (emisă de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice din care face parte funcţionarul public transferat pe baza acordului prealabil al acestuia), cu condiţia ca acest act administrativ de autoritate să-i fie comunicat funcţionarului public în cauză cu cel puţin 5 zile înainte de această dată, pentru a-i da posibilitatea mutării efective în localitatea în care se află autoritatea sau instituţia publică la care are loc transferul.

Această concluzie a noastră are ca premisă faptul că la baza naşterii, modificării şi încetării raportului de serviciu stă întotdeauna un act administrativ de autoritate care este supus unui regim juridic special, exorbitant, inclusiv în ce priveşte producerea de efecte juridice care are loc, în cazul actului individual, numai de la data comunicării acestuia.

Mutarea într-o altă funcţie publică de execuţie din cadrul autorităţii sau instituţiei publice poate fi definitivă sau temporară [art. 91 alin. (1) din Statut].

Mutarea definitivă se poate dispune de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice din care face parte funcţionarul public, pe o funcţie publică vacantă de aceeaşi categorie, clasă şi grad profesional, cu respectarea pregătirii profesionale a funcţionarului public şi a salariului acestuia. Mutarea definitivă pe o funcţie publică de nivel inferior se poate dispune numai cu acordul scris al funcţionarului public.

---

[1] Art. 90 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

[2] Ibidem.

[3] *S. Ghimpu, Al. Ţiclea*, op. cit., p. 229-230.

Mutarea temporară, ca și cea definitivă, are loc într-o funcție echivalentă, cu respectarea pregătirii profesionale necesare ocupării funcției publice respective. Durata maximă a mutării temporare este de 6 luni într-un an calendaristic.[1]

Mutarea definitivă pe o funcție publică echivalentă sau inferioară poate fi dispusă și la solicitarea justificată a funcționarului public interesat în modificarea, în acest mod, a raportului său de serviciu. Astfel, de exemplu, starea sănătății, dovedită cu certificat medical, nu-i mai permite funcționarului public desfășurarea activității în același compartiment al autorității publice.

Mutarea se dispune, motivat, în interesul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public sau în alte situații prevăzute de lege.

Astfel, potrivit art. 77 alin. (7) din Legea nr. 188/1999, republicată, pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit abaterea disciplinară poate influența cercetarea administrativă, conducătorul autorității sau instituției publice are obligația de a interzice sau, după caz, de a dispune mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri a autorității (instituției) publice.

Mutarea într-o funcție publică vacantă se poate dispune și într-o structură a autorității publice aflată într-o altă localitate, caz în care funcționarul public beneficiază de drepturile prevăzute de lege în cazul transferului în interesul serviciului în altă localitate. Funcționarul public poate refuza această măsură numai dacă se află într-una din acele situații în care poate fi refuzată măsura detașării.

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere vacante reprezintă o altă modalitate de modificare a raportului de serviciu și se realizează prin promovarea temporară a unui funcționar public pe durata suspendării raportului de serviciu al titularului funcției respective [art. 92 alin. (1) din Statut].

Și în acest caz, modificarea raportului de serviciu se dispune de către conducătorul autorității sau instituției prin trecerea funcționarului public într-o funcție de conducere vacantă din cadrul aceleiași autorități sau instituții publice din care face parte funcționarul promovat.

Numirea temporară în funcția publică de conducere vacantă se poate dispune numai dacă funcționarul public îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea acestei funcții publice și numai cu avizul favorabil al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Durata maximă a acestei măsuri administrative este de 6 luni[2] într-un an calendaristic.

În mod excepțional, această durată poate fi prelungită cu maxim 3 luni, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, dacă autoritatea sau instituția publică a organizat concurs de recrutare sau promovare și funcția publică nu a fost ocupată, potrivit legii.

Dacă funcția publică este temporar vacantă, această măsură administrativă se dispune până la data încetării vacanței postului (încetarea suspendării din funcția publică, a detașării titularului funcției publice etc.).

---

[1] Art. 91 alin. (4) din Legea nr. 188/1999.

[2] Art. 92 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

Întrucât legea nu interzice, considerăm că numirea temporară în funcţii publice de conducere vacante, ca şi mutarea temporară în funcţii publică de execuţie vacante, poate interveni de mai multe ori într-un an pe perioade mai mici decât termenul maxim de 6 luni stabilit în mod imperativ de lege.

În principiu, în cazul ambelor modificări ale raportului de serviciu are loc modificarea cu caracter definitiv sau temporar atât a funcţiei, cât şi a locului de muncă ale funcţionarului public, iar, uneori, chiar a salariului. Astfel, în cazul mutării într-o funcţie publică de execuţie vacantă de nivel inferior, cu acordul funcţionarului public, salariul său va fi mai mic. În schimb, potrivit art. 92 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, dacă salariul corespunzător funcţiei publice pe care o exercită temporar este mai mare, funcţionarul public are dreptul la acest salariu.

Şi în cazul acestei modificări a raportului de serviciu salariul funcţionarului public se menţine, cu excepţia cazului în care salariul corespunzător funcţiei publice, pe care este delegat să o exercite, este mai mare, când funcţionarul public are dreptul la acest salariu.

Modificarea raportului de serviciu al înalţilor funcţionari publici, care decurge din principiul mobilităţii acestora, este reglementată de art. 93 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici.

Potrivit acestui text de lege, înalţii funcţionari publici sunt supuşi mobilităţii în funcţie şi prezintă disponibilitate la numirile în funcţii publice. Textul legal menţionat face trimitere la prevederile art. 12 din aceeaşi lege (Legea nr. 188/1999), care menţionează persoanele supuse acestei mobilităţi şi anume acele persoane care sunt numite în una din următoarele funcţii publice: secretar general şi secretar general adjunct al ministerelor şi al altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, prefect, subprefect şi inspector guvernamental.

Potrivit art. 93 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, refuzul neîntemeiat al numirilor în aceste funcţii publice atrage eliberarea înaltului funcţionar public din funcţia publică deţinută în momentul refuzului său de a fi numit într-o altă funcţie publică corespunzătoare înalţilor funcţionarilor publici. După eliberarea sa din funcţie, înaltul funcţionar public intră în corpul de rezervă al funcţionarilor publici, beneficiind de dreptul de a fi redistribuit pe o funcţie publică de conducere sau de execuţie vacantă, în condiţiile legii.

§3. Suspendarea raportului de serviciu

Suspendarea raportului de serviciu are două forme:

– suspendarea la cererea funcţionarului public;

– suspendarea de drept

Suspendarea la cererea funcţionarului public poate avea loc în următoarele situaţii prevăzute în mod expres de lege:[1]

– pe timpul concediului pentru creşterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în condiţiile legii;

– pe timpul concediului pentru îngrijirea copilului bolnav în vârstă de până la 7 ani sau, în cazul copilului cu handicap pentru afecţiuni intercurente, până la împlinirea vârstei de 18 ani;

---

[1] Art. 95 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

– pe durata desfășurării unei activități în cadrul unor organisme sau instituții internaționale, în alte situații decât acelea în care funcționarul public este desemnat de autoritatea sau instituția publică să desfășoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții internaționale;

– pentru participarea la campania electorală, evident în calitate de candidat pentru o funcție electivă, și nu pentru promovarea intereselor politice ale vreunui partid sau candidat, funcționarilor publici fiindu-le interzise astfel de activități politice;

Reamintim că potrivit art. 34 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, modificat prin O.U.G nr. 97/2008[1], înalții funcționari publici pot candida pentru o funcție de demnitate publică în Paramentul României numai după încetarea, la cererea lor, a raportului de serviciu. În schimb, numirea într-o funcție de demnitate publică poate avea loc numai după încetarea raportului de serviciu atât în cazul înalților funcționari publici, cât și al funcționarilor publici de conducere, fără ca legea să mai facă distincția pe care a prevăzut-o în cazul depunerii candidaturilor pentru alegerea în Camera Deputaților și Senat.

– pentru participarea la grevă, în condițiile legii;

– în alte cazuri, la cererea motivată a funcționarului public, pentru un interes personal legitim pe o perioadă cuprinsă între o lună și 6 luni, fără ca perioadele cumulate de suspendare să depășească 3 ani în cariera funcționarului public în cadrul aceleiași autorități sau instituții publice[2].

Indiferent de situație, cererea de suspendare a raportului de serviciu se face în scris cu cel puțin 15 zile calendaristice înainte de data când are loc suspendarea, cu excepția suspendării pentru participarea la grevă când cererea se face cu 48 de ore înainte de declanșarea grevei.[3]

Deși legea nu prevede în mod expres, considerăm că funcționarul public care își întrerupe activitatea sau își încalcă obligația de a se consacra exclusiv funcției publice, fără a solicita mai înainte suspendarea raportului său de serviciu (pentru aceste scopuri personale) se expune riscului suportării consecințelor de ordin disciplinar, inclusiv eliberarea sa din funcția publică.

Suspendarea de drept a raportului de serviciu are loc în următoarele situații[4]:

– pe perioada în care funcționarul public este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică sau într-o funcție de autoritate publică, cu excepția funcționarilor publici și a înalților funcționari publici al căror raporturi de serviciu încetează în astfel de cazuri;

– pe perioada în care funcționarul public este încadrat la cabinetul unui demnitar, de exemplu la cabinetul unui parlamentar, la cabinetul unui primar sau, după caz, la cabinetul unui președinte al consiliului județean ori la cancelaria prefectului;

---

[1] Publicată în M.Of. nr. 630 din 29 august 2008. Anterior modificării, art. 34 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 prevedea aceeași situație juridică și pentru funcționarii publici de conducere care își depuneau o astfel de candidatură.

[2] Art. 95 alin. (2) din Legea nr. 188/1999. Potrivit acestui text de lege, conducătorul autorității publice nu poate aproba cererea de suspendare a raportului de serviciu, dacă interesul personal legitim este justificat de funcționarul public prin desfășurarea de activități remunerate pe perioada suspendării raportului său de serviciu.

[3] Art. 95 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

[4] Art. 94 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

– pe perioada în care funcţionarul public este desemnat de autoritatea sau instituţia publică să desfăşoare activităţi în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituţii internaţionale;

– pe perioada desfăşurării activităţii sindicale pentru care este prevăzută suspendarea, în condiţiile legii. Astfel, potrivit art. 29 din Legea nr. 188/1999, aşa cum a fost modificat şi completat prin O.U.G nr. 125/2008[1], raportul de serviciu al înalţilor funcţionari publici şi al funcţionarilor publici care au calitatea de ordonatori de credite se suspendă pe durata exercitării de către aceştia a funcţiilor de conducere a organizaţiilor sindicale, în care au fost aleşi, dacă au optat pentru aceste funcţii.

– pe perioada în care funcţionarul efectuează stagiul militar, serviciul militar alternativ, este concentrat sau mobilizat;

– pe durata arestării preventive a funcţionarului public;

– pe durata unui tratament medical în străinătate, dacă funcţionarul public nu se află în concediu medical pentru incapacitate temporară de muncă, precum şi în cazul însoţirii, în acest scop, a soţului (soţiei) ori a unei rude până la gradul I inclusiv, în condiţiile legii;

– funcţionarul public se află în concediu pentru incapacitate temporară de muncă, în condiţiile legii;

– funcţionarul public se află în carantină, în condiţiile legii;

– pe perioada concediului de maternitate, în condiţiile legii;

– funcţionarul public este dispărut, iar dispariţia a fost constatată prin hotărâre judecătorească irevocabilă;

– în caz de forţă majoră;

– în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârşirea unor infracţiuni contra umanităţii, contra statului sau contra autorităţii, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiţiei, de fals ori a unor fapte de corupţie sau a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea;

– pe perioada cercetării administrative, în situaţia în care funcţionarul public care a săvârşit o abatere disciplinară poate influenţa cercetarea administrativă, la propunerea motivată a comisiei de disciplină;

– în alte cazuri expres prevăzute de lege.

Potrivit art. 95 alin. (4) din Legea nr. 188/1999, suspendarea raportului de serviciu se constată de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice care are, în această privinţă, o competenţă legată, iar nu o competenţă de apreciere, fiind vorba de recunoaşterea unor drepturi ale funcţionarilor publici de exemplu: dreptul la concediu pentru creşterea copilului, dreptul la grevă, dreptul de a fi ales etc.

Numai în cazul invocării de către funcţionarul public a unui interes legitim, suspendarea raportului de serviciu se aprobă prin act administrativ al conducătorului autorităţii (instituţiei) publice care va aprecia dacă cererea de suspendare este întemeiată.

---

[1] Publicată în M.Of. nr. 694 din 13 octombrie 2008. Potrivit acestui text de lege, modificat şi completat, ceilalţi funcţionari publici pot deţine simultan funcţia publică şi funcţia în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, cu obligaţia respectării regimului incompatibilităţilor şi al conflictelor de interese care le este aplicabil.

Așa fiind, considerăm că ar mai trebui reflectat asupra unora dintre situațiile care, potrivit actualei reglementări, atrag suspendarea raportului de serviciu la cererea funcționarului public, pentru că, în mod logic, intervenirea acestora ar trebui să atragă suspendarea de drept raportului de serviciu ca, de exemplu, participarea funcționarului public de execuție la campania electorală pentru ocuparea unei funcții de demnitate publică.

De asemenea, considerăm necesară recunoașterea de către Legea nr. 188/1999 și a unor cazuri de suspendare a raportului de serviciu din inițiativa autorității sau instituției publice, astfel de situații fiind prevăzute deja în unele legi speciale. Astfel, de exemplu, potrivit art. 45 din Legea nr. 94/1992, „Curtea de Conturi cere celor în drept suspendarea din funcție, în condițiile legii, a persoanelor acuzate de săvârșirea de fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri grave cu caracter financiar, constatate în urma controalelor sau auditurilor efectuate, până la soluționarea definitivă a cauzelor în care sunt implicate".

La încetarea suspendării raportului de serviciu, funcționarul public își va relua activitatea în funcția avută anterior suspendării.

În acest sens, Legea nr. 188/1999 prevede în art. 96 alin. (3) că pe perioada suspendării raportului de serviciu autoritățile și instituțiile publice au obligația să rezerve postul aferent funcției publice. Ocuparea acestuia se face, pe o perioadă determinată, în condițiile legii.

De asemenea, potrivit art. 94 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, conducătorul autorității sau instituției publice are obligația să asigure, în termen de 5 zile, de la data încunoștințării sale despre încetarea motivului suspendării, condițiile necesare reluării activității de către funcționarul public. În acest scop, legea prevede și obligația funcționarului public de a-l informa pe conducătorul autorității sau instituției publice cu privire la încetarea motivului suspendării în termen de 15 zile calendaristice [art. 94 alin. (2) coroborat cu art. 95 alin. (5) din Legea nr. 188/1999].

Reluarea activității se dispune prin act administrativ (dispoziție, decizie, ordin etc.) al conducătorului autorității sau instituției publice.

Potrivit art. 96 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, actul administrativ prin care se constată, respectiv se aprobă suspendarea raportului de serviciu, precum și cel prin care se dispune reluarea activității de către funcționarul public se comunică Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în termen de 10 zile de la data emiterii.

Secțiunea a 9-a. Încetarea raportului juridic de serviciu

Potrivit art. 97 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, încetarea raportului de serviciu poate avea loc:

– prin acordul părților;

– de drept;

– la inițiativa uneia din părțile raportului juridic de serviciu.

Încetarea raportului de serviciu prin acordul părților poate avea loc în scopul evitării stării de incompatibilitate[1] a funcționarilor publici, dar și în alte situații neprevăzute de lege, determinate de interesele părților raportului de serviciu[2].

Încetarea de drept a raportului de serviciu are loc în următoarele cazuri[3]:

– la data decesului funcționarului public;

– la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești de declarare a morții funcționarului public;

– dacă funcționarul public nu mai îndeplinește una din condițiile legale pentru ocuparea funcției publice.

– la data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare sau, după caz, la data comunicării deciziei de pensionare pentru limită de vârstă ori invaliditate a funcționarului public;

– ca urmare a constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcție publică, de la data la care nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă;

– când funcționarul public a fost condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru o faptă care îl face incompatibil cu calitatea de funcționar public sau prin care s-a dispus aplicarea unei sancțiuni privative de libertate, la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare;

– ca urmare a interzicerii exercitării profesiei sau a funcției, ca măsură de siguranță ori ca pedeapsă complementară, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus interdicția;

– la data expirării termenului în care a fost exercitată, cu caracter temporar, funcția publică.

Încetarea de drept a raportului de serviciu se constată prin actul administrativ al conducătorului autorității (instituției) publice în termen de 5 zile lucrătoare de la intervenirea acestei situații. Acest act se comunică Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în termen de 10 zile lucrătoare de la emiterea lui și, evident, funcționarului public în cauză.

Încetarea raportului de serviciu din inițiativa autorității sau instituției publice îmbracă două forme:

– eliberarea din funcție a funcționarului public;

– destituirea din funcția publică.

Eliberarea din funcția publică se poate dispune pentru motive neimputabile funcționarului public, în următoarele cazuri[4]:

---

[1] Astfel, de exemplu, potrivit O.U.G. nr. 97/2008, aprobată prin Legea nr. 323/2009, înalții funcționari publici pot candida la alegerile pentru Camera Deputaților și Senat numai dacă, la data depunerii candidaturii, le-au încetat raporturile de serviciu în condițiile legii. De asemenea, potrivit art. 34 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, înalții funcționari publici și funcționari publici de conducere pot fi numiți în funcții de demnitate publică numai după încetarea raportului lor de serviciu.

[2] Astfel, de exemplu, este posibil ca autoritatea publică să aibă interesul reducerii unor posturi din motive bugetare, iar un funcționar public să opteze pentru o activitate în sectorul privat.

[3] Art. 98 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

[4] Art. 99 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

– autoritatea sau instituția publică și-a încetat activitatea ori a fost mutată într-o altă localitate, iar funcționarul public nu este de acord să o urmeze;

– autoritatea sau instituția publică își reduce personalul ca urmare a reorganizării activității, prin reducerea postului ocupat de funcționarul public;

– ca urmare a admiterii cererii de reintegrare în funcția publică ocupată de către funcționarul public a unui funcționar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de reintegrare;

– pentru incompetență profesională în cazul obținerii calificativului „nesatisfăcător" la evaluarea performanțelor profesionale individuale;

– funcționarul public nu mai îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice;

– starea sănătății fizice și/sau psihice a funcționarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală, nu îi mai permite acestuia să își îndeplinească atribuțiile corespunzătoare funcției publice deținute;

– ca urmare a refuzului neîntemeiat a înaltului funcționar public de acceptare a numirii sale într-o altă funcție publică similară.

În toate aceste cazuri, cu excepția incompetenței profesionale, eliberarea din funcție are loc din motive neimputabile funcționarilor publici [art. 99 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată].

Destituirea din funcția publică se dispune pentru motive imputabile funcționarului public, în următoarele cazuri:[1]

– ca sancțiune disciplinară, aplicată pentru săvârșirea repetată a unor abateri disciplinare sau a unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave;

– dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 10 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate. De exemplu, potrivit art. 34 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, un funcționar public poate fi numit într-o funcție de demnitate publică numai după încetarea raportului său de serviciu.

Încetarea raportului de serviciu din inițiativa funcționarului public poate avea loc prin demisia acestuia.

Demisia reprezintă o manifestare unilaterală de voință a funcționarului public, în sensul încetării raportului său de serviciu. Potrivit art. 102 din Statut, demisia trebuie notificată în scris conducătorului autorității sau instituției publice.

Demisia produce efecte după 30 de zile calendaristice de la înregistrare, nefiind necesară motivarea acesteia. La împlinirea termenului, raportul de serviciu încetează la inițiativa funcționarului public, fără a fi necesară aprobarea demisiei de către conducerea autorității sau instituției publice.

Denunțarea raportului de serviciu de către funcționarul public decurge din principiul general al libertății muncii și nu este condiționată decât de împlinirea termenului de 30 de zile prevăzut de lege care, în dreptul muncii, poartă denumirea de termen de preaviz.

În perioada „preavizului", funcționarul public trebuie să-și desfășoare activitatea potrivit fișei postului. În caz contrar, autoritatea sau instituția publică îi poate aplica sancțiuni disciplinare, inclusiv destituirea din funcție.

---

[1] Art. 101 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

Retragerea demisiei este posibilă numai cu acordul, expres sau tacit, al autorității sau instituției publice și numai anterior împlinirii termenului de preaviz.

În legătură cu unele dintre cazurile de eliberare din funcție a funcționarilor public facem următoarele comentarii.

Astfel, încetarea activității autorității sau instituției publice poate avea loc prin lege sau prin actul organului care a creat-o ori al organului ierarhic superior [art. 43 alin. (1) din Decretul nr. 31/1954].

Mutarea autorității sau instituției publice într-o altă localitate echivalează cu schimbarea locului de muncă al funcționarului public, care nu poate fi obligat să accepte modificarea definitivă a acestui element esențial al raportului de serviciu. În schimb, dacă autoritatea sau instituția publică și-a creat o structură a sa în altă localitate, ea poate dispune delegarea unor funcționari pentru a-și desfășura activitatea în acea localitate.

În ce privește reducerea personalului ca urmare a reorganizării activității autorității sau instituției publice prin reducerea postului ocupat de funcționarul public, facem următoarele precizări.

În mod corespunzător înființării lor, reorganizarea autorităților sau instituțiilor publice poate avea loc prin lege sau prin actul organului care le-a înființat ori al organului ierarhic superior.

Dispozițiile art. 99 alin. (1) lit. b), coroborate cu cele ale art. 101 alin. (1) din Statut, se referă numai la reorganizarea[1] activității autorităților și instituțiilor publice prin reducerea numărului de posturi, inclusiv prin măsuri cu caracter intern. Astfel, structura și numărul de personal al unei instituții publice a statului sunt stabilite prin actul de înființare a acesteia. În schimb, potrivit art. 36 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 215/2001, consiliul local aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statul de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local, precum și reorganizarea și statul de funcții ale regiilor autonome de interes local.

Printr-o asemenea reorganizare nu se pune în discuție existența autorității sau instituției publice, care continuă să-și desfășoare activitatea cu un număr mai redus de personal, din rațiuni financiare, de eficiență sau de oportunitate. Întrucât nu se desființează și nu iau ființă persoane juridice noi, nu este posibil nici transferul funcționarilor publici la autoritățile sau instituțiile publice nou înființate. Se va dispune, așadar, măsura eliberării din funcție a acelor funcționari ale căror posturi au fost

---

[1] În dreptul privat, reorganizarea persoanelor juridice poate avea loc prin comasare sau divizare (art. 40-42 din Decretul nr. 31/1954). Comasarea are, la rândul ei, două forme: absorbția și fuziunea. Absorbția constă în încorporarea unei persoane juridice ce-și încetează ființa, de către o altă persoană juridică care-și mărește activitatea. Fuziunea constă în contopirea a două sau mai multe persoane juridice, ce-și încetează ființa și în alcătuirea unei noi persoane juridice. Divizarea are, de asemenea, două forme: divizarea totală și divizarea parțială. Divizarea totală constă în împărțirea întregului patrimoniu al unei persoane juridice, care-și încetează existența, către două sau mai multe peroane juridice existente ori care iau, astfel, naștere. Divizarea parțială constă în desprinderea unei părți din patrimoniul unei persoane juridice care-și menține ființa, și transmiterea acestei părți către una sau mai multe persoane juridice care există sau care se înființează în acest fel.

desființate. Eliberarea din funcție pentru acest motiv poate avea loc dacă sunt îndeplinite, în mod cumulativ, următoarele condiții:

– reorganizarea trebuie să fie efectivă și să corespundă unei nevoi reale[1], adică reducerea posturilor să fi avut loc în realitate;

– reorganizarea să fie consecința unei modificări substanțiale a atribuțiilor autorității sau instituției publice, precum și a structurii organizatorice a compartimentelor.

Întrucât atribuțiile autorităților și instituțiilor publice sunt prevăzute prin lege sau prin actul de înființare, tot astfel trebuie să aibă loc și modificarea (substanțială) a acestor atribuții. Numai în acest mod se poate face dovada îndeplinirii acestei condiții legale pentru reorganizarea activității unei autorități sau instituții publice.

Modificarea atribuțiilor unei autorități sau instituții publice trebuie să fie în așa măsură, încât să impună și o modificare substanțială a structurii organizatorice a compartimentelor (organigramei), cele două condiții fiind prevăzute de lege în mod cumulativ.

Aceste modificări ale competenței și organigramei autorităților și instituțiilor publice trebuie să fie atât de profunde încât să determine și o modificare substanțială a atribuțiilor aferente postului sau posturilor ce urmează a fi desființate. Astfel, potrivit art. 100 alin. (4) din Legea nr. 188/1999, reducerea unui post este justificată dacă atribuțiile aferente acestuia se modifică în proporție de peste 50% sau sunt modificate chiar condițiile specifice de ocupare a postului respectiv referitoare la studii;

– a fost desființat postul ocupat de funcționarul public disponibilizat, și nu alt post de aceeași sau de altă natură [art. 99 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 188/1999].

În celelalte cazuri de reorganizare a autorității sau instituției publice, funcționarii publici vor fi numiți în noile funcții publice sau, după caz, în noile compartimente, deci nu va avea loc eliberarea lor din funcție.

Aceste cazuri sunt următoarele:[2]

– când se modifică atribuțiile aferente unei funcții publice mai puțin de 50%;

– când se reduc atribuțiile unui compartiment sau este schimbată structura acestuia;

– dacă se schimbă denumirea funcției publice fără modificarea în proporție de peste 50% a atribuțiilor aferente funcției respective.

Numirea în noile funcții publice astfel rezultate se face ținând seama de următoarele criterii:[3]

– clasa și, după caz, gradul profesional ale funcționarilor publici, astfel încât să se asigure numirea acestora în funcții publice corespunzătoare;

– îndeplinirea cerințelor specifice stabilite pentru funcția publică;

– pregătirea profesională a funcționarilor publici;

– desfășurarea de activități similare.

În cazul în care există mai mulți funcționari publici decât numărul posturilor rezultate din reorganizare, ocuparea acestora se va face prin examen organizat de către autoritatea (instituția) publică în cadrul căreia a avut loc reorganizarea.

---

[1] *S. Ghimpu, Al. Țiclea*, op. cit., p. 237. Autorii arată că reducerea activității nu poate fi un pretext pentru îndepărtarea unui salariat și, în consecință, desfacerea contractului unei persoane, urmată de încadrarea alteia, din afara unității, este inadmisibilă.

[2] Art. 100 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

[3] Art. 100 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

Ceilalți funcționari publici rămași fără posturi vor fi eliberați din funcție dacă nu vor putea fi redistribuiți în alte funcții publice corespunzătoare pregătirii lor.

În cazul reorganizării activității prin reducerea posturilor, autoritatea sau instituția publică nu poate înființa posturi similare celor desființate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării [art. 100 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, republicată)

Această restricție impusă de lege autorităților (instituțiilor) publice are, și ea, rolul de a descuraja pe conducătorii acestora de a apela în mod formal la reorganizarea activității prin reducerea sau transformarea unor posturi cu scopul de a disponibiliza anumiți funcționari publici deveniți indezirabili.

Eliberarea din funcție este condiționată, în toate cazurile, de acordarea unui preaviz de 30 de zile calendaristice de către autoritatea sau instituția publică, care constă în încunoștințarea funcționarului public despre intenția încetării raportului de serviciu din inițiativa autorității sau instituției publice[1]. În această perioadă, conducătorul autorității sau instituției publice poate aproba reducerea programului de lucru până la 4 ore zilnic, fără afectarea drepturilor salariale cuvenite [art. 99 alin. (4) din Legea nr. 188/1999].

În anumite cazuri, încetarea raportului de serviciu prin eliberarea din funcție a funcționarilor publici are caracter excepțional.

Astfel, potrivit art. 99 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, funcționarii publici pot fi eliberați din funcție numai dacă nu există funcții publice vacante corespunzătoare în cadrul autorității sau instituției publice, dacă această măsură este determinată de următoarele situații:

– reducerea personalului ca urmare a reorganizării activității autorității sau instituției publice, prin reducerea postului ocupat de funcționarul public;

– reintegrarea în funcția publică ocupată de către funcționarul public a unui funcționar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate;

– funcționarul public nu mai îndeplinește condițiile speciale pentru ocuparea funcției publice.

În toate cazurile în care eliberarea din funcție are loc din motive neimputabile funcționarilor publici, autoritatea sau instituția publică are obligația de a solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în perioada de preaviz, lista funcțiilor publice vacante [art. 99 alin. (6) din Statut].

În cazul în care există o funcție publică vacantă corespunzătoare, identificată în perioada de preaviz, funcționarul public va fi transferat în interesul serviciului sau la cererea sa.

Funcționarul public de conducere are prioritate la ocuparea unei funcții publice vacante de nivel inferior.

Observăm că Legea nr. 188/1999 face distincție între ipoteza în care, în cadrul aceleiași autorități sau instituții publice există funcții publice corespunzătoare – caz în care, pentru evitarea încetării raportului de serviciu prin eliberare din funcție, se va proceda la modificarea acestui raport juridic prin schimbarea funcției sau (și) mutarea definitivă a funcționarului public într-un alt compartiment și ipoteza în care există o asemenea funcție publică vacantă în cadrul altor autorități sau instituții publice – când alternativa la măsura eliberării din funcție o reprezintă modificarea raportului de serviciu prin transfer.

---

[1] Art. 99 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

Deși legea nu prevede în mod expres, se subînțelege că, dacă funcționarul public nu este de acord cu modificarea raportului său de serviciu în modalitățile arătate, se va dispune eliberarea sa din funcție.

Eliberarea din funcție se dispune prin actul administrativ de autoritate emis de către conducătorul autorității (instituției) publice, care se comunică funcționarului public în cauză.

Potrivit art. 106 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, în cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalculate și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public. De asemenea, funcționarul public poate solicita instanței de contencios administrativ și reintegrarea acestuia în funcția publică deținută [art. 106 alin. (2) din Statut].

Întrucât aceste prevederi legale speciale nu fac nicio derogare de la prevederile Legii nr. 554/2004, în practică s-a decis că atacarea actelor administrative de eliberare din funcție este condiționată de îndeplinirea procedurii administrative prealabile reglementată de art. 7 din această lege.[1]

La încetarea raportului de serviciu, funcționarii publici au următoarele drepturi și obligații[2]:

a) îndatorirea de a preda lucrările și bunurile care le-au fost încredințate în vederea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu;

b) păstrarea drepturilor dobândite în cadrul carierei (clasa și gradul avute), cu excepția cazurilor în care raportul de serviciu a încetat din motive imputabile acestora;

c) acordarea drepturilor din bugetul asigurărilor pentru șomaj dacă încetarea raportului de serviciu a avut loc:

– prin eliberarea din funcție a funcționarilor publici;[3]

– de drept, în cazurile:

– constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică;

– expirării termenului pentru care a fost exercitată, cu caracter temporar, funcția publică;

– neîndeplinirii, la un moment dat, de către funcționarul public, a uneia dintre următoarele condiții prevăzute de lege pentru ocuparea funcției publice: capacitatea deplină de exercițiu sau studiile necesare pentru ocuparea funcției publice.

---

[1] Ase vedea, în acest sens, I.C.C.J, secț. cont. adm. și fiscal, dec. nr. 519/2008, în Dreptul nr. 10/2008, p. 261.

[2] Art. 103 din Legea nr. 188/1999.

[3] Art. 103 alin. (3) lit. c) din Legea nr. 188/1999 care face trimitere la art. 99 alin. (1) din aceeași lege privind motivele de eliberare din funcție. Deși alin. (2) al art. 99 din această lege exclude incompetența profesională din categoria motivelor neimputabile funcționarilor publici care pot determina eliberarea lor din funcție, în art. 103 alin. (3) lit. c) al aceleiași legi nu se mai face această distincție. Credem însă că este vorba despre o omisiune a legiuitorului care trebuie îndreptată în viitor, întrucât logic este ca de aceste drepturi să beneficieze numai funcționarii publici eliberați din funcție fără vina lor, nu și ceilalți.

d) dreptul de a fi redistribuiți de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici într-o altă funcție publică echivalentă cu funcția publică deținută ori într-o funcție publică inferioară, cu acordul scris al funcționarului public în cauză.

Redistribuirea se poate face în cadrul autorităților sau instituțiilor publice din aceeași localitate sau dintr-o localitate aflată la o distanță de până la 50 km de localitatea de domiciliu.

Dacă nu există o astfel de posibilitate, redistribuirea poate avea loc și în cadrul autorităților sau instituțiilor publice din alt județ sau dintr-o localitate din același județ, la o distanță mai mare de 50 km de localitatea de domiciliu a funcționarului public, la cererea expresă a acestuia;

e) dreptul de a fi membri ai Corpului de rezervă al funcționarilor publici în cazul în care raportul lor de serviciu încetează prin eliberare din funcție pentru motive neimputabile, în care nu sunt incluse incompetența profesională și starea de sănătate precară. Cu toate acestea, funcționarii publici părăsesc Corpul de rezervă și pierd calitatea de funcționar public în următoarele situații[1]:

– după împlinirea termenului de 2 ani de la data trecerii în Corpul de rezervă;

– în cazul în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici îl redistribuie într-o funcție publică vacantă corespunzătoare studiilor absolvite și pregătirii profesionale, iar funcționarul public o refuză;

– angajarea în baza unui contract individual de muncă pe o perioadă mai mare de 12 luni;

– la cererea funcționarului public.

Secțiunea a 10-a. Răspunderea juridică a funcționarilor publici

§1. Răspunderea disciplinară

1.1. Noțiunea de răspundere disciplinară și faptele care atrag această răspundere

Răspunderea disciplinară este una din formele răspunderii administrative, alături de răspunderea contravențională.

Ambele forme de răspundere intervin ca urmare a comiterii unor abateri administrative, deosebirea fiind că în primul caz este vorba despre o abatere disciplinară, iar în cel de-al doilea caz abaterea comisă constituie o contravenție.

Abaterea disciplinară reprezintă o încălcare a normelor de drept administrativ privind corectitudinea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu de către funcționarii publici.

Abaterile disciplinare influențează negativ asupra calității serviciilor publice și aplicării legilor, conducând la scăderea încrederii cetățenilor în autoritățile publice. Tolerarea comiterii abaterilor disciplinare de către funcționarii publici poate determina criza de autoritate publică și compromite însăși ideea de stat de drept. De aceea, legiuitorul a determinat, în concret, faptele care constituie abateri disciplinare și a

[1] Art. 105 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

stabilit sancţiunile care se aplică funcţionarilor publici vinovaţi de săvârşirea acestor fapte.

Potrivit art. 77 alin. (2) din Statut sunt considerate abateri disciplinare următoarele fapte:

a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;

b) absenţe nemotivate de la serviciu;

c) nerespectarea, în mod repetat, a programului de lucru;

d) intervenţiile sau stăruinţele pentru soluţionarea unor cereri în afara cadrului legal;

e) nerespectarea secretului profesional sau confidenţialităţii lucrărilor care au acest caracter;

f) refuzul de a îndeplini atribuţiile de serviciu;

g) neglijenţa repetată în rezolvarea lucrărilor;

h) manifestări care aduc atingere prestigiului autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea;

i) desfăşurarea în timpul programului de lucru a unor activităţi cu caracter politic;

j) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilităţi, conflicte de interese şi interdicţii stabilite prin lege pentru funcţionarii publici;

k) alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcţiei publice şi funcţionarilor publici.

1.2. Sancţiunile disciplinare

Sancţiunile disciplinare care pot fi aplicate funcţionarilor publici sunt următoarele:[1]

– mustrarea scrisă;

– diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni;

– suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcţia publică pe o perioadă de 1-3 ani;

– retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcţia publică pe o perioadă de până la un an;

– destituirea din funcţie.

a) Mustrarea constă într-o atenţionare severă a funcţionarului public asupra pericolului şi consecinţelor faptei sale, aducându-i-se la cunoştinţă că pentru o nouă abatere i se va aplica o altă sancţiune mai aspră, inclusiv destituirea din funcţie.

Mustrarea se poate aplica funcţionarului public care a comis pentru prima dată o abatere disciplinară de o gravitate redusă, care nu necesită, pentru îndreptarea funcţionarului public, o sancţiune mai severă.

Potrivit art. 78 alin. (1) din Statut, mustrarea se poate aplica direct de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, la propunerea conducătorului compartimentului în care funcţionează cel în cauză.

b) Diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni este o sancţiune cu caracter patrimonial care se aplică funcţionarilor publici pentru perseverenţa lor în săvârşirea abaterilor disciplinare, după ce au fost sancţionaţi cu

[1] Art. 77 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

mustrare sau pentru comiterea unei abateri mai grave, care necesită o sancțiune proporțională cu gravitatea abaterii.

c) Suspendarea dreptului de avansare pe o perioadă de la 1 la 3 ani se aplică funcționarilor publici pentru comiterea repetată a unor abateri disciplinare sau pentru săvârșirea unei prime abateri, dar care prin gravitatea ei impune aplicarea acestei sancțiuni.

Această sancțiune vizează dreptul de avansare în gradele profesionale și dreptul de promovare într-o funcție publică superioară în cadrul aceleiași clase, precum și dreptul de avansare în clasă.

d) Retrogradarea pe o perioadă de până la 1 an este o sancțiune disciplinară care se aplică funcționarilor publici pentru comiterea repetată a unor abateri disciplinare pentru care li s-au aplicat sancțiuni mai ușoare sau în cazul săvârșirii, pentru prima dată, a unei abateri grave și se apreciază de către conducerea autorității sau instituției publice că această sancțiune este necesară, dar și suficientă pentru îndreptarea și recuperarea funcționarului public. Ea constă în trecerea funcționarului public într-o funcție inferioară sau într-o treaptă de salarizare inferioară.

Trecerea într-o funcție inferioară se face în cadrul aceleiași clase cu diminuarea corespunzătoare a salariului ca, de exemplu, trecerea din funcția de director în funcția de șef serviciu sau șef birou. De asemenea, se va ține seama de pregătirea de specialitate a funcționarului public, astfel încât acesta să fie trecut într-o funcție care să corespundă profesiei lui.

Nivelul funcției inferioare în care poate fi trecut funcționarul public rămâne la aprecierea exclusivă a conducerii autorității sau instituției publice. Astfel, de exemplu, un funcționar public care deține funcția de director poate fi trecut, pe o anumită perioadă (de până la 1 an), în funcția de director adjunct ori în funcția de șef de serviciu.

Aplicarea sancțiunii trecerii într-o funcție inferioară, prevăzută de art. 77 alin. (3) lit. d) din Statut, nu este condiționată de acordul funcționarului public, întrucât actul sancționator, fiind un act de autoritate, are caracter obligatoriu pentru funcționarul public sancționat.

Sancțiunea trecerii într-o funcție inferioară este urmarea comiterii unei (unor) abateri disciplinare și nu a incompetenței funcționarului public, care poate atrage, eventual, eliberarea din funcție a funcționarului public și, implicit, încetarea raportului său de serviciu.

e) Destituirea din funcție este cea mai gravă sancțiune disciplinară, care reprezintă, totodată, și un mod de încetare a raportului de serviciu. Așa, cum am arătat, potrivit art. 101 alin. (1) lit. a) din Statut, destituirea din funcție se dispune pentru motive imputabile funcționarului public, în următoarele cazuri:

– pentru săvârșirea repetată a unor abateri disciplinare sau a unei abateri disciplinare grave;

– dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 10 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate.

Destituirea din funcție se dispune prin actul administrativ de autoritate al persoanei care are competența legală a numirii în funcția publică (aceasta fiind, de regulă, conducătorul autorității sau instituției publice din care face parte funcționarul public).

Actul administrativ de destituire din funcție se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la data emiterii lui.

Chiar dacă potrivit Legii nr. 188/1999, numai această sancțiune are ca efect încetarea raportului de serviciu, în anumite situații speciale, prevăzute de lege[1], existența oricăreia dintre celelalte sancțiuni disciplinare poate constitui un criteriu pentru disponibilizarea funcționarilor publici, în cazul reorganizării autorităților și instituțiilor publice din care fac parte.

1.3. Procedura aplicării sancțiunilor disciplinare

A. Principiile care stau la baza cercetării disciplinare

Aplicarea sancțiunilor disciplinare nu poate avea loc decât după cercetarea prealabilă a faptei săvârșite și audierea funcționarului public.[2]

Procedura cercetării abaterii disciplinare se desfășoară pe baza următoarelor principii[3]:

- *prezumția de nevinovăție*, conform căreia se prezumă că funcționarul public este nevinovat, atât timp cât vinovăția sa nu a fost stabilită în mod definitiv;
- *garantarea dreptului la apărare*, conform căruia se recunoaște dreptul funcționarului public de a fi audiat, de a prezenta dovezi în apărarea sa și de a fi asistat de un apărător;
- *celeritatea procedurii*, care presupune obligația comisiei de disciplină de a proceda, fără întârziere, la soluționarea cauzei, cu respectarea drepturilor persoanelor implicate și a regulilor prevăzute de lege;
- *contradictorialitatea*, care presupune asigurarea posibilității persoanelor aflate pe poziții divergente de a se exprima cu privire la orice alt act sau fapt care are legătură cu abaterea disciplinară pentru care a fost sesizată comisia de disciplină;
- *proporționalitatea*, conform căruia trebuie respectat un raport corect între gravitatea abaterii disciplinare, circumstanțele săvârșirii acesteia și sancțiunea disciplinară propusă a fi aplicată;
- *legalitatea sancțiunii*, conform căruia comisia de disciplină nu poate propune decât sancțiunile disciplinare prevăzute de lege;
- *unicitatea sancțiunii*, conform căreia pentru o abatere disciplinară nu se poate aplica decât o singură sancțiune disciplinară (*non bis in idem*).
- obligativitatea opiniei, potrivit căreia fiecare membru al comisiei de disciplină are obligația de a se pronunța pentru fiecare sesizare aflată pe rolul comisiei de disciplină.

---

[1] A se vedea, de exemplu, art. 6 alin. (6) din Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional (M.Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009).

[2] Art. 78 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

[3] A se vedea art. 19 din H.G. nr. 1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină.(M.Of. nr. 768 din 13 noiembrie 2007).

B. Procedura cercetării disciplinare

Așa cum am arătat, sancțiunea disciplinară privind mustrarea poate fi aplicată direct de către conducătorul autorității sau instituției publice la propunerea conducătorului compartimentului în care își desfășoară activitatea funcționarul public.

Celelalte sancțiuni disciplinare se aplică însă de către conducătorul autorității sau instituției publice numai la propunerea comisiei de disciplină, care trebuie să respecte o anumită procedură reglementată de lege[1] [art. 78 alin. (2) din Statut și H.G. nr. 1344/2007].

Această procedură începe cu sesizarea comisiei de disciplină din cadrul autorității sau instituției publice în legătură cu comiterea unei abateri disciplinare de către un funcționar public.

Sesizarea poate fi făcută de următoarele persoane:

– conducătorul autorității sau instituției publice;

– conducătorul compartimentului în care își desfășoară activitatea funcționarul public a cărui faptă este sesizată;

– orice persoană care se consideră vătămată prin fapta unui funcționar public, de exemplu, persoana față de care un funcționar public a avut o atitudine ireverențioasă în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu.

Sesizarea trebuie să cuprindă următoarele elemente:[2]

– numele, prenumele, domiciliul, sau după caz, locul de muncă și funcția deținută de persoana care a formulat sesizarea, ori denumirea și sediul persoanei juridice, precum și numele și funcția reprezentantului legal al acesteia.

– numele, prenumele și funcționarul public a cărui faptă este sesizată ca abatere disciplinară și denumirea autorității sau instituției publice în care acesta își desfășoară activitatea;

– descrierea faptei care constituie obiectul sesizării și data săvârșirii acesteia;

– arătarea dovezilor pe care se sprijină sesizarea;

– data și semnătura.

Sesizarea se transmite, în termen de 3 zile lucrătoare, secretarului comisiei de disciplină, care are obligația să o înregistreze și să o transmită, în același termen, președintelui acestei comisii.

După primirea sesizării, președintele comisiei de disciplină va fixa, de îndată, termenul de prezentare și va dispune citarea funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată, a persoanelor indicate în sesizare, precum și a celui care a formulat sesizarea. Persoanele indicate în sesizare sunt cele care au cunoștință despre comiterea abaterii disciplinare de către funcționarul public acuzat.

---

[1] Pentru anumite categorii de funcționari care beneficiază de statut special, procedura sancționării disciplinare poate fi și ea una specială. Astfel, de exemplu, sancționarea personalului didactic se face în conformitate cu procedura reglementată de Legea nr. 128/1997 (M.Of. nr. 158 din 16 iulie 2007) și Ordinul nr. 3404/2009 al ministrului educației pentru aprobarea regulamentului privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Colegiului central de onoare de la Ministerul Educației și ale colegilor de onoare de la nivelului instituțiilor de învățământ superior (M.Of. nr. 394 din 11 iunie 2009).

[2] Art. 28 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007.

Citația se comunică funcționarului public cu cel puțin 5 zile calendaristice înainte de termenul de prezentare, nerespectarea acestui termen atrăgând nulitatea procedurii de citare.

Citația este individuală și cuprinde următoarele elemente formale, sub sancțiunea nulității:[1]

– numărul de înregistrare și data emiterii;

– numele, prenumele sau sediul autorității sau instituției publice unde își desfășoară activitatea și calitatea ori funcția cel citat;

– numărul și data înregistrării la comisia de disciplină a sesizării aflate pe rolul acesteia;

– locul, data și ora organizării ședinței comisiei de disciplină;

– numele, prenumele și semnătura președintelui comisiei de disciplină.

Comunicarea citației și a tuturor actelor de procedură se face de către secretarul comisiei de disciplină prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire sau personal, sub semnătura persoanei în cauză.

Regulile privind citațiile și comunicarea actelor de procedură prevăzute de Codul de procedură civilă rămân aplicabile și în cazul comisiilor de disciplină.[2]

Funcționarului public a cărui faptă constituie obiectul sesizării i se comunică, sub sancțiunea nulității dispoziției de sancționare disciplinară, o copie de pe sesizarea îndreptată împotriva sa.

În fața comisiei de disciplină funcționarul public a cărui faptă se cercetează se înfățișează personal și poate fi asistat de un avocat.

Activitatea de cercetare a abaterii disciplinare constă în:

– audierea persoanei care a formulat sesizarea;

– audierea funcționarului public a cărui faptă constituie obiectul sesizării;

– audierea oricăror alte persoane ale căror declarații pot înlesni soluționarea cazului;

– culegerea informațiilor considerate necesare pentru rezolvarea cazului, prin mijloacele prevăzute de lege;

– administrarea probelor, precum și verificarea documentelor și a declarațiilor prezentate.

Audierea funcționarului public se va consemna, sub sancțiunea nulității sancțiunii disciplinare aplicate, într-un proces-verbal care se va semna de președintele și membrii comisiei de disciplină, de secretarul acesteia, precum și de persoana audiată. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audiere sau de a semna o declarație referitoare la abaterile disciplinare imputate se consemnează într-un proces-verbal. În urma administrării probelor, membrii comisiei de disciplină vor întocmi un referat în care se consemnează rezultatele activității de cercetare desfășurate de comisia de disciplină.

În raportul întocmit ca urmare a finalizării cercetării abaterii administrative, comisia de disciplină va propune sancțiunea disciplinară aplicabilă sau, după caz, clasarea cauzei, pe baza concluziilor majorității membrilor săi. Opiniile separate formulate în scris și motivate se vor anexa la raportul comisiei de disciplină.

---

[1] Art. 35 alin. (2) din H.G. nr. 1344/2007.

[2] A se vedea Capitolul II din Titlul II al Codului de procedură civilă.

Astfel, potrivit art. 48 alin. (1) coroborat cu art. 49 alin. (1) lit. f) din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007, comisia de disciplină, analizând sesizarea pe fond, poate să propună:

– sancțiunea disciplinară aplicabilă, în cazul în care s-a dovedit săvârșirea abaterii disciplinare de către funcționarul public;

– clasarea cauzei, atunci când nu se confirmă săvârșirea unei abateri disciplinare, precum și în următoarele două cazuri:[1]

1. în termen de 3 luni de la data încetării raportului de serviciu al funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară, dacă el nu a redobândit această calitate în perioada menționată;

2. la data decesului funcționarului public.

Aceste ultime două cazuri sunt prevăzute în mod expres de art. 48 alin. (1) și (2) din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007, spre deosebire de primul caz de clasare a sesizării care rezultă din ansamblul prevederilor art. 48 și art. 49 din această hotărâre a Guvernului (care nu indică și altă propunere posibilă a comisiei de disciplină, atunci când o sesizare este neîntemeiată sau dreptul de a o formula s-a prescris).

Individualizarea sancțiunii disciplinare aplicabile funcționarului public se va face ținând seama de următoarele criterii[2]:

– cauzele care au determinat săvârșirea abaterii disciplinare;

– împrejurările în care aceasta a fost săvârșită;

– gradul de vinovăție;

– gravitatea și consecințele abaterii disciplinare;

– conduita funcționarului public;

– existența unor antecedente disciplinare ale funcționarului public, care nu au fost radiate, potrivit legii.

În cazul în care comisia de disciplină propune aplicarea unor sancțiuni disciplinare pentru care legea prevede anumite limite minime și maxime, aceasta va propune și durata acestora, precum și procentul de diminuare a drepturilor salariale, dacă este cazul.

Raportul comisiei de disciplină se aduce la cunoștința conducătorului autorității sau instituției publice, a funcționarul public a cărui faptă a fost cercetată și a persoanei care a formulat sesizarea.

C. Aplicarea sancțiunilor disciplinare

Sancțiunile disciplinare se aplică de conducătorul autorității sau instituției publice, care emite actul administrativ de sancționare a funcționarului public, pe baza propunerii cuprinse în raportul comisiei de disciplină. Actul administrativ de sancționare se emite în termen de cel mult 10 zile calendaristice de la data primirii raportului comisiei de disciplină și se comunică funcționarului public sancționat, în termen de 5 zile calendaristice de la data expirării termenului în care actul trebuie emis.

Potrivit art. 50 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007, persoana care are competența legală de a aplica sancțiunea disciplinară poate aplica, motivat, o altă

---

[1] Art. 28 alin. (2) din H.G. nr. 1344/2007.

[2] Art. 77 alin. (4) din Legea nr. 188/1999 și art. 47 alin. (2) din H.G. nr. 1210/2003.

sancțiune disciplinară decât cea propusă de comisia de disciplină. Deși aceste dispoziții normative nu fac nicio distincție, considerăm că această persoană (care, de regulă, este conducătorul autorității sau instituției publice din care face parte funcționarul public) nu poate aplica o sancțiune disciplinară mai gravă decât cea propusă de comisia de disciplină, ci doar o sancțiune mai ușoară întrucât, altfel, s-ar agrava, în mod subiectiv, situația funcționarului public.

De asemenea, am arătat, cu un alt prilej[1], că persoana competentă să aplice sancțiunile disciplinare nu poate sancționa disciplinar un funcționar public din subordinea sa, în cazul în care comisia de disciplină, în urma cercetării efectuate, a propus clasarea sesizării împotriva funcționarului public pentru lipsa abaterii disciplinare sau a vinovăției funcționarului în cauză. În esență, argumentul opiniei noastre este acela că răspunderea disciplinară, fiind o răspundere subiectivă, nu poate exista fără culpa funcționarului public.

Trebuie precizat faptul că, potrivit art. 77 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult un an de la data sesizării comisiei de disciplină cu privire la săvârșirea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârșirii unei asemenea abateri.

Acest text de lege reglementează prescripția răspunderii disciplinare, dispunând că o asemenea sancțiune poate fi aplicată de conducătorul autorității numai în termenul de un an de la data declanșării procedurii administrativ-disciplinare și numai dacă nu a expirat termenul de 2 ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare.

Actul administrativ de sancționare disciplinară trebuie să îndeplinească, sub sancțiunea nulității absolute, următoarele elemente de formă:[2]

– descrierea faptei care constituie abatere disciplinară;
– temeiul legal al aplicării sancțiunii disciplinare;
– termenul în care poate fi contestată sancțiunea disciplinară aplicată;
– instanța competentă la care poate fi atacat actul administrativ de sancționare disciplinară.

Cu alte cuvinte, forma scrisă și motivarea (cu respectarea cerințelor prevăzute de lege) reprezintă condiții esențiale de valabilitate ale actului administrativ de sancționare disciplinară.

În ce privește natura juridică, actul de sancționare disciplinară este un act administrativ de autoritate.

În cazul în care comisia de disciplină are indicii că fapta săvârșită de funcționarul public întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni, propune conducătorului autorității sau instituției publice sesizarea organelor de cercetare penală.

1.4. Controlul legalității actelor de sancționare disciplinară

Potrivit art. 80 din Statut și art. 51 din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007, funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *A. Trăilescu,* Limitele competenței în materia aplicării sancțiunilor disciplinare prevăzute de Legea nr. 188/1999, în Dreptul nr. 1/2009, p. 92.

[2] Art. 50 alin. (3) din H.G. nr. 1344/2007.

În cazul contestării sancțiunii disciplinare cu mustrarea, funcționarul public interesat, înainte de a sesiza instanța de contencios administrativ, va trebui să se adreseze organului emitent al actului de sancționare disciplinară, solicitând revocarea, în tot sau în parte, a actului administrativ respectiv.

Această procedură administrativă prealabilă este obligatorie (recursul gratios), fiind prevăzută de art. 23 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină.

Termenul în care poate fi exercitat recursul gratios este de 5 zile de la data comunicării actului administrativ de sancționare disciplinară.

Potrivit art. 23 alin. (3) din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007, conducătorul autorității sau instituției publice are obligația să sesizeze comisia de disciplină în termen de 5 zile lucrătoare de la înregistrarea contestației.

La rândul său, comisia de disciplină va verifica dacă aplicarea sancțiunii disciplinare s-a făcut cu respectarea legii (privind efectuarea cercetării disciplinare prealabile, audierea funcționarului public) și, în funcție de rezultatul verificării, va propune conducătorului autorității sau instituției publice menținerea, modificarea sau anularea sancțiunii aplicate.

În cazul în care contestația va fi respinsă, în tot sau în parte, funcționarul public nemulțumit se va adresa instanței de contencios administrativ pentru anularea sancțiunii disciplinare menținute de conducătorul autorității sau instituției publice sau de persoana competentă să aplice o asemenea sancțiune.

În cazul celorlalte sancțiuni disciplinare, funcționarul public se poate adresa direct instanței de contencios administrativ pentru anularea sau modificarea actului administrativ de sancționare disciplinară. Această concluzie decurge în mod logic din interpretarea prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 1344/2007, care nu impun procedura prealabilă decât în cazul contestării sancțiunii disciplinare cu mustrarea. De altfel, potrivit legii, celelalte sancțiuni disciplinare nu pot fi aplicate decât cu îndeplinirea unei proceduri administrative speciale care se desfășoară de către comisia de disciplină și care nu mai poate fi reluată cu privire la aceeași abatere disciplinară. Am putea spune chiar că aceste sancțiuni disciplinare devin irevocabile, ceea ce înseamnă că o eventuală procedură prealabilă nu ar avea niciun efect juridic.

Termenul pentru sesizarea instanței de contencios administrativ este de 6 luni de la data comunicării răspunsului la reclamația administrativă sau, după caz, de la data comunicării actului administrativ de sancționare.[1] Pentru motive temeinice cererea de chemare în judecată poate fi introdusă și după expirarea acestui termen, dar nu mai târziu de 1 an de la data emiterii actului administrativ atacat [art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

Acțiunea în anularea actului de sancționare poate fi promovată de către funcționarul public sancționat, dar și de către prefect sau anumite autorități și instituții publice, precum Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Avocatul Poporului și chiar Ministerul Public când, în urma exercitării atribuțiilor lor, constată încălcarea unor drepturi subiective sau interese legitime prin acte administrative ilegale sau emise cu exces de putere (art. 1 din Legea nr. 554/2004).

---

[1] Art. 11 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Promovarea acțiunii în contencios administrativ de către aceste autorități publice poate avea loc la sesizarea funcționarului public sancționat, care însă va dobândi, de drept, calitatea de reclamant într-un asemenea proces.

În cazul în care acțiunea în anularea actului administrative de sancționare disciplinară este promovată de către prefect sau una din autoritățile publice menționate, termenul prevăzut de lege pentru introducerea cererii de chemare în judecată curge de la data când aceste autorități au avut cunoștință de existența actului nelegal, nefiind obligatorie procedura administrativă prealabilă [art. 7 alin. (5) coroborat cu art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Instanța judecătorească are competența să verifice legalitatea actului de sancționare, inclusiv în ce privește individualizarea sancțiunii, care trebuie făcută astfel încât să existe o anumită proporționalitate între sancțiunea aplicată și gravitatea faptei săvârșite.

Dacă instanța judecătorească apreciază că actul de sancționare este nelegal, ea va dispune anularea actului și poate să indice sancțiunea corespunzătoare care ar putea fi aplicată funcționarului public.

Se subînțelege că sancțiunea anulată nu poate fi înlocuită cu o altă sancțiune mai aspră, întrucât își găsește aplicabilitate și în acest caz, principiul *non reformatio in pejus*. Cu alte cuvinte, nu i se poate agrava situația funcționarului public în propria-i cale de atac (împotriva actului de sancționare).

Controlul de legalitate a actului de sancționare exercitat de către instanța de contencios administrativ este atât un control formal, cât și un control de fond.

Controlul formal constă în verificarea respectării procedurii legale de aplicare a sancțiunii disciplinare, adică audierea funcționarului public, efectuarea cercetării prealabile a faptei imputate, emiterea actului de sancționare de către organul competent etc.

În urma controlului formal se va aprecia dacă sancțiunea aplicată este legală sub aspect procedural dar, în caz contrar, se va dispune anularea actului de sancționare, făcând inutil controlul de fond.

Controlul de fond are ca obiect verificarea existenței faptei imputabile funcționarului public, (care poate fi făcută pe baza documentelor care au stat la baza emiterii actului de sancționare), a vinovăției acestuia, a consecințelor faptei săvârșite și a legăturii de cauzalitate dintre fapta comisă și consecințele produse.

În urma controlului de fond se va aprecia dacă sunt îndeplinite condițiile aplicării sancțiunii disciplinare precizate mai sus și dacă individualizarea sancțiunii s-a făcut în mod corect. Dacă aceste condiții nu sunt îndeplinite, se va dispune anularea actului de sancționare.

Instanța de contencios administrativ poate dispune, la cererea părților din proces, modificarea actului de sancționare, în sensul aplicării unei sancțiuni disciplinare mai ușoare, care să fie proporțională cu gravitatea faptei comise de funcționarul public.

1.5. Evidența sancțiunilor disciplinare

Sancțiunile disciplinare se comunică de către autoritățile și instituțiile publice Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care ține evidența, în mod centralizat, a acestor sancțiuni aplicate funcționarilor publici[1].

[1] A se vedea, în acest sens, și H.G. nr. 553/2009 privind stabilirea unor măsuri cu privire la evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici (M.Of. nr. 324 din 15 mai 2009).

Având această bază de date, Agenția Națională a Funcționarilor Publici eliberează, la cererea funcționarului public sau a altor persoane ori autorități interesate[1], cazierul administrativ al funcționarului public care reflectă antecedentele sale disciplinare.

Potrivit art. 81 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, cazierul administrativ este un act care cuprinde sancțiunile disciplinare aplicate funcționarului public și care nu au fost radiate, în condițiile legii.

În ceea ce privește natura sa juridică, acest act (document) reprezintă o simplă operațiune tehnico materială, neproducând, prin el însuși, niciun efect juridic.

Cu toate acestea, certificatul de cazier administrativ este necesar în următoarele cazuri prevăzute în mod expres de lege[2]:

– desemnarea unui funcționar public ca membru în comisia de concurs pentru recrutarea funcționarilor publici;

– desemnarea unui funcționar public în calitate de președinte sau membru în comisia de disciplină;

– desemnarea unui funcționar public în comisia paritară;

– ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici sau categoriei funcționarilor publici de conducere;

– în orice alte situații prevăzute de lege.

Potrivit art. 82 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, sancțiunile disciplinare se radiază, de drept, din cazierul administrativ după trecerea unui anumit interval de timp.

Astfel, sancțiunea constând în mustrare scrisă se radiază, de drept, la expirarea unui termen de 6 luni de la data aplicării acestei sancțiuni.

Celelalte sancțiuni disciplinare, cu excepția destituirii din funcție, se radiază, de drept, în termen de 1 an de la expirarea termenului pentru care au fost aplicate.

În fine, sancțiunea constând în destituirea din funcție se radiază, de drept, la expirarea unui termen de 7 ani de la aplicarea sancțiunii respective.

Întrucât radierea sancțiunilor disciplinare are loc de drept, aceasta se constată prin actul administrativ al autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public în cauză [art. 88 alin. (2) din Statut].

§2. Răspunderea contravențională a funcționarilor publici

Răspunderea contravențională a funcționarilor publici se angajează în cazul în care aceștia au săvârșit o contravenție în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu [art. 83 alin. (1) din Statut]. Deși Statutul nu prevede, sancțiunea contravențională care se aplică de regulă funcționarilor publici este amenda. Constatarea contravențiilor și aplicarea amenzii contravenționale se pot face de către organele care exercită controlul administrativ extern de specialitate asupra activității funcționarilor publici, de exemplu: Curtea de Conturi, Inspectoratul de Poliție, Grupul de Pompieri, Poliția Sanitar-veterinară etc.

Procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a amenzii contravenționale poate fi atacat la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică în care este numit funcționarul public sancționat.

---

[1] Art. 81 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

[2] Art. 81 alin. (3) din legea nr. 188/1999.

Întrucât Statutul nu cuprinde dispoziții speciale, procedura soluționării contestației este cea reglementată de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, care constituie legea-cadru în această materie. Astfel, termenul în care poate fi formulată contestația este de 15 zile de la comunicarea procesului-verbal, iar contestația va fi depusă la autoritatea publică din care face parte agentul sancționator, care o va înainta judecătoriei competente sau direct la instanța competentă.

§3. Răspunderea civilă a funcționarilor publici

Răspunderea civilă a funcționarilor publici este reglementată de dispozițiile art. 84 și ale art. 85 din Statut, potrivit cărora repararea pagubelor produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice, precum și recuperarea sumelor acordate necuvenit funcționarului public se vor face prin emiterea unui ordin sau a unei dispoziții de imputare de către conducătorul autorității sau instituției publice sau prin asumarea unui angajament de plată de către funcționarul public. Ordinul sau dispoziția de imputare trebuie emisă în termen de 30 de zile de la data constatării pagubei, adică de la data înregistrării la registratura generală a autorității sau instituției publice păgubite a referatului întocmit de șeful compartimentului în care s-a produs paguba sau al serviciului de contabilitate. Statutul nu prevede un termen în care funcționarul public își poate asuma un angajament de plată a despăgubirilor datorate autorității sau instituției publice, însă se deduce că după expirarea termenului de 30 de zile în care poate fi emisă dispoziția de imputare, este puțin probabilă asumarea unui astfel de angajament de către funcționarul public.

În concluzie, autoritatea sau instituția publică păgubită trebuie să ceară funcționarului public asumarea angajamentului de plată în același termen de 30 de zile de la constatarea pagubei. În cazul în care funcționarul public refuză luarea unui astfel de angajament, autoritatea sau instituția publică va emite dispoziția de imputare, cel târziu în ultima zi a termenului de 30 de zile, calculat de la data constatării pagubei[1].

De asemenea, Statutul prevede și un termen maxim pentru emiterea ordinului sau dispoziției de imputare, și anume 3 ani de la data producerii pagubei [art. 85 alin. (3)].

Pentru valabilitatea ordinului sau deciziei de imputare este necesară respectarea atât a termenului de 30 de zile, calculat de la data constatării pagubei, cât și a termenului maxim de 3 ani de la data producerii pagubei.

Constatarea pagubei poate avea loc oricând pe parcursul termenului de 3 ani, chiar și în ultima zi a acestuia, însă, în acest din urmă caz, emiterea ordinului sau a dispoziției de imputare trebuie să aibă loc în aceeași zi, pentru a nu se depăși termenul maxim stabilit de lege.

Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare, funcționarul public se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile Legii nr. 554/2004.

Răspunderea civilă a funcționarului public poate interveni și în cazul producerii unui prejudiciu unei terțe persoane, prin fapte materiale, în timpul și în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu. În această ipoteză, cel prejudiciat poate pretinde

[1] A se vedea, în acest sens, *V. Vedinaș*, op. cit., p. 155.

despăgubiri de la funcționarul public, în temeiul art. 998-999 C.civ., ori de la acesta împreună cu autoritatea sau instituția publică, în temeiul art. 1000 alin. (3) C.civ.

În cazul în care autoritatea sau instituția publică a plătit despăgubiri unor terțe persoane pentru pagubele produse de un funcționar public, în calitate de comitent al acestuia, recuperarea sumei plătite cu titlu de despăgubiri se va face pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile [art. 84 lit. c) coroborat cu art. 85 alin. (1) teza finală]. Deci, în această situație, autoritatea sau instituția publică va trebui să apeleze la justiție pentru repararea pagubei produse din vina funcționarului public, neputând emite un ordin sau o dispoziție de imputare. Cu alte cuvinte, după plata despăgubirilor către o terță persoană, autoritatea sau instituția publică se va întoarce împotriva funcționarului public vinovat de producerea prejudiciului, printr-o acțiune în regres pentru repararea pagubei suportate.

Fiind vorba despre o răspundere pentru un prejudiciu săvârșit de o persoană care are o anumită calitate – aceea de funcționar public – în literatura de specialitate s-a arătat că denumirea cea mai potrivită a acestei forme de răspundere ar fi cea de „răspundere patrimonială", care ar fi în concordanță și cu prevederile art. 52 alin. (3) din Constituție referitoare la răspunderea patrimonială a statului, iar în doctrină a fost consacrată deja noțiunea de răspundere administrativ-patrimonială[1].

De asemenea, s-a mai arătat că pentru a contura, cu mai multă rigurozitate, cadrul normativ general în care acționează „răspunderea civilă" a funcționarilor publici și a o delimita de răspunderea civilă generală a oricărei persoane fizice, s-ar fi cuvenit ca Statutul să conțină și alte prevederi în materie, care să fie corelate cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ, privind răspunderea funcționarului vinovat pentru prejudiciile cauzate persoanelor fizice sau juridice.[2]

Astfel, potrivit art. 16 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, acțiunea în despăgubiri pentru repararea prejudiciului produs prin acte administrative ilegale poate fi introdusă și împotriva funcționarului public care a contribuit la elaborarea actului ilegal ori se face vinovat de refuzul rezolvării unei cereri privitoare la un drept sau interes legitim, acesta (funcționarul public) putând fi obligat la plata de despăgubiri în solidar cu autoritatea publică pârâtă.

În fine, potrivit art. 26 din aceeași lege, conducătorul autorității publice, care a fost obligat la plata de despăgubiri pentru neexecutarea sau executarea cu întârziere a unei hotărâri pronunțate de instanța de contencios administrativ, se poate îndrepta cu acțiune în regres împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, chiar dacă aceștia sunt funcționari publici.

§4. Răspunderea penală a funcționarilor publici

Răspunderea penală a funcționarului public se angajează pentru infracțiunile săvârșite de acesta în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă [art. 86 alin. (1) din Statut]. Angajarea acestei răspunderi are loc

---

[1] A se vedea *M. Preda, G. Stecoza*, Unele considerații și observații critice asupra Statutului funcționarilor publici, în Dreptul nr. 8/2000, p. 82.

[2] Ibidem, p. 83.

potrivit legii penale și, în special, a Codului penal și a Codului de procedură penală. Dintre infracțiunile de serviciu și în legătură cu serviciul exemplificăm: abuzul în serviciu, neglijența în serviciu, luarea de mită, primirea de foloase necuvenite, traficul de influență și altele.

În cazul în care funcționarul public este trimis în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni[1] care ar atrage incompatibilitatea făptuitorului cu calitatea de funcționar public, conducătorul autorității sau instituției publice va dispune suspendarea funcționarului public din funcția publică pe care o deține [art. 86 alin. (2) din Statut].

Potrivit art. 86 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, dacă instanța judecătorească dispune achitarea funcționarului public ori încetarea procesului penal, suspendarea din funcția publică încetează de drept, iar funcționarul public va fi reintegrat în funcția publică deținută anterior și va primi drepturile salariale aferente perioadei de suspendare.

În fine, dacă fapta comisă de funcționarul public în timpul sau în legătură cu atribuțiile funcției sale nu întrunește condițiile unei infracțiuni, dar este considerată abatere disciplinară, va fi sesizată comisia de disciplină competentă [art. 86 alin. (4) din Statut].

Deși Statutul se referă, în art. 86 alin. (1), numai la infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu serviciul, se subînțelege că funcționarii publici răspund penal și pentru comiterea altor infracțiuni, potrivit dreptului comun.

Răspunderea penală face însă obiectul de studiu al dreptului penal.

Secțiunea a 11-a. Autoritățile administrative cu competențe în domeniul funcției și funcționarilor publici

§1. Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Agenția Națională a Funcționarilor Publici este organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, organizată în subordinea Ministerului Administrației și Internelor [art. 21 alin. (1) din Legea nr. 188/1999].

Agenția Națională a Funcționarilor Publici are rolul de a elabora și aplica strategia și Programul de guvernare în domeniul managementului funcției publice și funcționarilor publici.

Agenția este condusă de un președinte cu rang de secretar de stat, numit prin decizie a prim-ministrului, la propunerea ministrului internelor și reformei administrative.

Președintele reprezintă Agenția în raporturile cu autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum și în justiție.

---

[1] Este vorba despre infracțiunile prevăzute de art. 54 lit. h) din Legea nr. 188/1999 și anume: infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei alte infracțiuni săvârșite cu intenție care ar face incompatibilă o persoană fizică cu exercitarea funcției publice.

În exercitarea atribuțiilor sale, președintele emite ordine cu caracter normativ și individual.

Structura organizatorică a Agenției este compusă din direcții generale, direcții și servicii, iar atribuțiile compartimentelor și ale personalului se stabilesc prin regulamentul intern de organizare și funcționare, care se aprobă prin ordin al președintelui Agenției, precum și prin fișa postului.

Statul de funcții al Agenției și structura posturilor pe compartimente se aprobă prin ordin al ministrului internelor și reformei administrative, la propunerea președintelui Agenției, în limita numărului de posturi aprobat prin actul de înființare.

În subordinea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici se organizează și funcționează, ca instituții publice cu personalitate juridică, centre regionale de perfecționare continuă pentru administrația publică locală.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici îndeplinește atribuții în următoarele domenii:[1]

– reglementarea funcției publice, sens în care această autoritate publică elaborează și avizează proiectele de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici;

– managementul funcției publice și al funcționarilor publici. În acest domeniu, Agenția Națională elaborează politicile și strategiile referitoare la funcția publică și funcționarii publici, urmărind punerea acestora în aplicare;

– perfecționarea profesională a funcționarilor publici prin stabilirea domeniilor privitoare în acest sens și cooperarea cu autoritățile administrației publice pentru punerea în aplicare a programelor de formare și perfecționare a funcționarilor publici;

– formarea profesională în administrația publică;

– gestionarea de programe în domeniul funcției publice, sens în care Agenția Națională elaborează, fundamentează, gestionează și urmărește îndeplinirea programelor privind dezvoltarea Corpului funcționarilor publici;

– monitorizarea și controlul activităților referitoare la funcția și funcționarii publici prin care se asigură urmărirea aplicării și respectării actelor normative în domeniul funcției publice și funcționarilor publici;

– reprezentare a autorităților administrației publice în raporturile cu persoanele fizice, române sau străine, în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici;

– alte atribuții stabilite prin lege.

Potrivit art. 22 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are legitimare procesuală activă și poate sesiza instanța de contencios administrativ cu privire la următoarele activități ilicite ale administrației publice:

– actele prin care autoritățile sau instituțiile publice încalcă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici, constatate ca urmare a activității proprii de control;

– refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici.

---

[1] Art. 2 alin. (2) din H.G. nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (M.Of. nr. 698 din 15 august 2006).

În tăcerea acestei reglementări speciale se impune precizarea că acțiunea promovată de Agenția Națională a Funcționarilor Publici trebuie să îndeplinească toate condițiile de admisibilitate specifice acțiunii în contenciosul administrativ.

Începând cu data înregistrării acțiunii promovate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, actul administrativ atacat de această autoritate publică este suspendat de drept.[1]

În fine, președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici poate sesiza și prefectul în legătură cu actele ilegale emise de autoritățile sau instituțiile publice locale pentru ca acesta să intervină, în condițiile legii, pentru restabilirea legalității în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici.[2]

§2. Comisiile de disciplină

2.1. Constituirea și competența comisiilor de disciplină

Comisiile de disciplină se înființează în cadrul autorităților și instituțiilor publice pentru cercetarea faptelor ce constituie abateri disciplinare și propunerea sancțiunilor disciplinare aplicabile funcționarilor publici care le-au săvârșit[3].

Comisia de disciplină se constituie prin actul administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice fiind compusă din 3 membri titulari, desemnați astfel:[4]

– 2 membri de către conducătorul autorității sau instituției publice;

– un membru de către organizația sindicală reprezentativă a funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice ori de către majoritatea funcționarilor publici, dacă aceștia nu sunt organizați în sindicat.

Alegerea reprezentanților funcționarilor publici se face prin vot secret.

Comisia de disciplină are și 3 membri supleanți desemnați odată cu membrii titulari, în aceleași condiții.

Membrii titulari și membrii supleanți ai comisiei se numesc pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului.

Președintele comisiei de disciplină se alege prin votul secret al membrilor titulari, dintre aceștia. În situațiile în care nu se poate întruni majoritatea, va fi ales în funcția de președinte al comisiei de disciplină acel membru al comisiei care are cea mai mare vechime în specialitatea juridică sau, în cazul în care un asemenea membru nu există, va fi ales în această funcție membrul care are cea mai mare vechime în funcția publică.

Comisia de disciplină are un secretar titular și un secretar supleant, numiți de conducătorul autorității sau instituției publice pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului acestora.

Potrivit art. 9 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007, comisia de disciplină competentă să desfășoare procedura disciplinară este comisia constituită pentru autoritatea sau

---

[1] Art. 22 alin. (4) din Legea nr. 188/1999.

[2] Art. 22 alin. (5) din Legea nr. 188/1999.

[3] Art. 2 din H.G. nr. nr. 1344/2007.

[4] Art. 4 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007.

instituția publică în cadrul căreia este numit funcționarul public, a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară, la data săvârșirii faptei sesizate.

De la această regulă există următoarele excepții:

– comisia de disciplină constituită pentru mai multe autorități sau instituții publice, dacă în cadrul uneia dintre acestea își desfășoară activitatea mai puțin de 10 funcționari publici.[1]

În acest caz, comisia de disciplină se constituie prin act administrativ comun al conducătorilor autorităților sau instituțiilor publice cu respectarea principiului vecinătății teritoriale a autorităților administrației publice locale sau a principiului subordonării ierarhice a instituțiilor publice aflate în subordinea autorităților publice administrative.

– comisia de disciplină pentru analizarea și propunerea modului de soluționare a sesizărilor privitoare la faptele comise de secretarii județelor și de secretarul municipiului București.[2]

Această comisie se constituie, la nivel național, prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și are următoarea componență: un funcționar public din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, un funcționar public din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și un secretar al județului desemnat de majoritatea secretarilor județelor și de secretarul municipiului București.

– comisia constituită, la nivel național, pentru cercetarea abaterilor disciplinare săvârșite de înalții funcționari publici[3], compusă dintr-un număr de 5 înalți funcționari publici, numiți prin decizie a prim-ministrului, la propunerea ministrului administrației și internelor.

Potrivit art. 8 alin. (2) din H.G. nr. 1344/2007, cel puțin unul dintre membrii acestei comisii trebuie să aibă studii superioare juridice.

Comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici își desfășoară activitatea la sediul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Reprezentarea în instanță și apărarea intereselor acestei comisii de disciplină se asigură de către Secretariatul General al Guvernului.

În fine, potrivit art. 10 alin. (1) din H.G. nr. 1334/2007, pentru analizarea abaterilor disciplinare comise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale sau de către conducătorii autorităților, instituțiilor și serviciilor publice, numiți de către autoritatea publică superioară sau de o altă autoritate publică, competența aparține comisiei de disciplină constituite în cadrul autorității publice care a emis actul de numire în funcție.

Pentru a fi membru în comisia de disciplină, persoana în cauză trebuie să îndeplinească următoarele condiții[4]:

– să aibă studii superioare;[5]

---

[1] Art. 5 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007.

[2] Art. 7 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007.

[3] Art. 8 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007.

[4] Art. 11 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007.

[5] Potrivit art. 11 alin. (5) din H.G. nr. 1344/2007, această condiție nu este obligatorie în cazul membrilor comisiei de disciplină constituite pentru mai multe autorități sau instituții publice.

– să aibă calitatea de funcționar public definitiv în cadrul autorității sau instituției publice respective, numit pe perioadă nedeterminată;

– să aibă o bună reputație profesională și o conduită corespunzătoare în exercitarea funcției publice.

Nu poate fi membru în comisia de disciplină funcționarul public care se află în una din următoarele situații de incompatibilitate[1]:

– este soț, rudă sau afin până la gradul al patrulea inclusiv cu conducătorul autorității sau instituției publice, sau cu ceilalți membri ai comisiei;

– a fost sancționat disciplinar, iar sancțiunea disciplinară nu a fost radiată, potrivit legii.

Actul administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice de constituire a comisiei de disciplină, emis cu nerespectarea procedurii legale, poate fi atacat la instanța de contencios administrativ. Titularul unei asemenea acțiuni judecătorești poate fi organizația sindicală a funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice sau funcționarii publici, dacă aceștia nu sunt organizați în sindicat.

2.2. Suspendarea și încetarea mandatului președintelui și al membrilor comisiei de disciplină

Suspendarea mandatului de membru al comisiei de disciplină poate avea loc în una din următoarele situații[2]:

– soțul, ruda sau afinul său, până la gradul al patrulea inclusiv, exercită cu caracter temporar funcția care implică competența legală de a numi reprezentanți în comisia de disciplină ori de a aplica sancțiunea disciplinară, pentru perioada numirii temporare în această funcție în cadrul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public care are calitatea de membru în comisia de disciplină;

– membrul comisiei de disciplină este în concediu de odihnă, medical sau alt concediu, este delegat ori detașat în cadrul altei autorități sau instituții publice ori este suspendat din funcția publică;

– comisia de disciplină a primit o sesizare cu privire la un funcționar public cu care membrul comisiei de disciplină este soț, rudă sau afin până la gradul al patrulea inclusiv;

– comisia de disciplină a primit o sesizare îndreptată împotriva unui membru al său;

– membrul comisiei de disciplină se află într-o situație de conflict de interese.[3]

---

[1] Art. 11 alin. (4) din H.G. nr. 1344/2007.

[2] Art. 11 alin. (1) din H.G. nr. 1210/2003.

[3] Potrivit art. 14 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007, membrii și secretarul comisiei de disciplină se află în conflict de interese în următoarele situații:

– are relații cu caracter patrimonial cu funcționarul public cu a cărui faptă a fost sesizată comisia de disciplină;

– interesele patrimoniale ale soțului, soției sau rudelor de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea atribuțiilor sale;

– se află în relații ierarhice directe cu funcționarul public cu a cărui faptă a fost sesizată comisia de disciplină;

– se află în relații de prietenie sau dușmănie cu funcționarul public cercetat de comisia de disciplină;

Cererea de suspendare se formulează în scris de către membrul comisiei de disciplină aflat în una din aceste situații, precum și de orice persoană care poate dovedi existența situațiilor care atrag măsura suspendării.

Cererea se înaintează președintelui comisiei de disciplină care va convoca pe ceilalți membri ai comisiei în vederea analizării situațiilor invocate în cererea de suspendare și dispunerii suspendării mandatului membrului comisiei de disciplină. În termen de 3 zile de la înregistrarea cererii de suspendare, comisia de disciplină se va pronunța cu privire la existența situațiilor invocate în cerere, precum și cu privire la suspendarea mandatului.

Încetarea înainte de termen a mandatului de membru al comisiei de disciplină are loc în următoarele situații[1]:

– la data expirării perioadei pentru care a fost numit în comisia de disciplină;

– la data transferului în cadrul altei autorități sau instituții publice;

– la data mutării în cadrul unei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice;

– la data la care a intervenit o situație de incompatibilitate;[2]

– atunci când se află în concediu medical sau alt concediu, este delegat sau detașat în cadrul altei autorități sau instituții publice ori este suspendat din funcția publică pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive;

– la data solicitată de funcționarul public, prin cerere scrisă și motivată de renunțare la calitatea de membru în comisia de disciplină.

În caz de încetare a mandatului unui membru al comisiei de disciplină se va numi, ca membru titular, membrul supleant corespunzător, desemnându-se un alt membru supleant în locul acestuia.

Procedura constatării sau dispunerii încetării mandatului unui membru al comisiei de disciplină este asemănătoare procedurii suspendării mandatului acestor persoane.

– ori de câte ori se consideră că integritatea, obiectivitatea și imparțialitatea procedurii disciplinare pot fi afectate.

[1] Art. 15 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007.

[2] Potrivit art. 11 alin. (4) din H.G. nr. 1344/2007, un funcționar public este incompatibil cu calitatea de membru al comisiei de disciplină în următoarele două situații:

– este soț, rudă sau afin, până la gradul al patrulea inclusiv, cu persoanele care au competența legală de a numi membri în comisia de disciplină, cu persoanele care au competența legală au aplica sancțiunea disciplinară sau cu ceilalți membri ai comisiei de disciplină.

– a fost sancționat disciplinar, iar sancțiunea aplicată nu a fost radiată, potrivit legii.

Prin excepție, această situație nu atrage incompatibilitatea cu calitatea de membru în comisiile de disciplină constituită pentru mai multe autorități sau instituții publice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a II-a
Actele administrației publice şi controlul acestora

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Aspecte generale privind actele administrației publice

Secțiunea 1. Noțiunea de act administrativ

Forma principală de activitate a autorităților administrației publice o reprezintă actele juridice. Unele din aceste acte sunt emise (încheiate) potrivit dreptului comun, însă nu constituie obiect de studiu al dreptului administrativ.

Această disciplină juridică studiază numai actele juridice emise (încheiate) de autoritățile publice, în calitate de subiecte de drept învestite cu prerogative de putere publică.

Actele emanate de la autoritățile administrației publice, în regim de putere publică, poartă denumirea generică de acte administrative.

Potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004,[1] noțiunea de act administrativ are două sensuri:

În sens restrâns, actul administrativ este actul cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice [art. 2 alin. (1) lit. c)]. Deşi legea nu prevede în mod expres, actul administrativ *stricto sensu* reprezintă o manifestare unilaterală de voință a autorităților publice.

În sens larg, prin act administrativ înțelegem orice act juridic emanat de la autoritățile publice în regim de putere publică.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, sunt asimilate actelor administrative, în sensul acestei legi, şi contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice şi achizițiile publice, toate acestea reprezentând categoria contractelor administrative.

Textul de lege invocat se încheie cu precizarea că, prin legi speciale, pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ.

Deducem, deci, că toate aceste contracte fac parte din categoria actelor administrative.

Alineatul al doilea al art. 2 din Legea nr. 554/2004 prevede că se asimilează actelor administrative unilaterale refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

Din coroborarea acestor dispoziții legale, reiese că legiuitorul român a definit actele administrative *stricto sensu* ca manifestări unilaterale de voință a autorităților

---

[1] Publicată în M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

publice şi actele administrative asimilate, din care fac parte atât contractele administrative (manifestările bilaterale de voinţă), cât şi refuzul expres sau tacit al autorităţilor publice de rezolvare a cererilor particularilor privitoare la drepturile şi interesele lor legitime.

Toate aceste categorii de acte emanate de la autorităţile publice, în regim de putere publică, indiferent de caracterul lor unilateral sau bilateral, constituie sfera actelor administrative – cea mai importantă formă de activitate a administraţiei publice.

În afara actelor administrative, autorităţile publice pot încheia, când acţionează în calitate de persoane juridice civile, şi unele acte juridice de drept comun, care, împreună cu actele administrative, constituie sfera actelor administraţiei publice.

Secţiunea a 2-a. Clasificarea actelor administraţiei publice

După numărul manifestărilor de voinţă pe care le conţin şi după regimul lor juridic, actele administraţiei publice pot fi clasificate în următoarele categorii:

a) acte juridice unilaterale care includ:

1. actele administrative unilaterale emise în regim de putere publică, cunoscute în doctrina de specialitate şi sub denumirea de acte administrative de autoritate.

Aceste acte pot fi clasificate, la rândul lor, în două subcategorii:

– acte administrative individuale (sau cu caracter individual;

– acte administrative normative (sau cu caracter normativ);

2. actele unilaterale de drept comun, de exemplu: oferta de recompensă, promisiunea unilaterală de a contracta.

b) actele juridice bilaterale sau de gestiune care se împart, la rândul lor, în două subspecii:

– actele de gestiune publică, denumite şi contracte administrative, având ca obiect valorificarea bunurilor publice şi organizarea serviciilor publice;

– actele de gestiune privată, denumite şi contracte de drept comun ca, de exemplu, contracte de vânzare-cumpărare, contracte de închiriere etc.

Aşa cum am arătat deja, dreptul administrativ se ocupă numai de actele administrative (unilaterale şi bilaterale), pentru că numai acestea sunt supuse, exclusiv ori preponderent, regimului juridic special de (drept public), spre deosebire de actele de gestiune privată care sunt supuse, în principal, regulilor de drept comun (civil sau comercial).

Capitolul II
Actele administrative de autoritate

Secțiunea 1. Definiție și trăsături caracteristice

Actele administrative de autoritate sunt manifestări unilaterale de voință ale autorităților administrației publice făcute în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice.

Actul administrativ de autoritate are următoarele trăsături caracteristice:

a) este o *manifestare unilaterală de voință,* prin care organele administrației publice se comportă ca subiecte de drept speciale învestite cu atribuții de putere publică.

Această trăsătură a actelor administrative de autoritate le deosebește pe acestea de actele administrative de gestiune (bilaterale), care iau naștere pe baza acordului de voință al părților.

Caracterul unilateral al actelor de autoritate determină, în principiu, revocabilitatea acestor acte.

În doctrină[1] s-a arătat că au caracter unilateral și următoarele acte administrative:

– actele emise în comun de către mai multe autorități publice, întrucât manifestările de voință ale subiectelor participante converg spre producerea aceluiași efect juridic, realizându-se, astfel, o singură entitate juridică;

Astfel, de exemplu, prin art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 75/2008[2] s-a prevăzut că modalitatea de eșalonare a plății sumelor prevăzute în titlurile executorii având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială personalului din sistemul justiției, se va stabili prin ordin comun al ministrului justiției, ministrului economiei și finanțelor, președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție și al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

– actele administrative emise la cererea unei persoane fizice sau juridice au caracter unilateral, întrucât voința solicitantului constituie doar o condiție pentru emiterea actului administrativ, și nu pentru realizarea unui acord de voință între solicitant și organul emitent al actului. Prin urmare, renunțarea beneficiarului la exercițiul dreptului conferit printr-un act de autoritate nu atrage încetarea efectelor actului, ci acesta continuă să producă efecte juridice până la revocarea sa de către organul emitent;

Desigur că autoritatea publică va revoca actul dacă beneficiarul său renunță la drepturile conferite de actul administrativ cu executare succesivă, de exemplu, în cazul renunțării la exercitarea unei profesii sau meserii autorizate de către primar.

---

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 312-313.

[2] Publicată în M.Of. nr. 462 din 20 iunie 2008.

Esențial este că această manifestare de voință a beneficiarului actului să fie comunicată organului administrativ emitent al actului pentru ca acesta să poată opera și justifica măsura revocării.

– actele administrative emise cu participarea mai multor persoane fizice, membri ai unui organ administrativ colegial sunt acte unilaterale, întrucât aceste acte aparțin organului administrativ, fiind fără relevanță numărul de persoane care participă la adoptarea lor;

b) *actul este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice,* organul emitent având calitatea de subiect special învestit cu atribuții de putere publică.

În calitatea sa de purtătoare a puterii publice, autoritatea administrației publice adoptă acte cărora li se aplică un regim juridic special (de drept public);

c) *actul de autoritate este obligatoriu* atât pentru persoanele fizice sau juridice a căror activitate intră sub incidența unui asemenea act, cât și pentru organul emitent însuși.

Această trăsătură a actelor de autoritate izvorăște din prezumția de legalitate de care se bucură aceste acte până la proba contrară. Cu alte cuvinte, această prezumție are caracter relativ;

d) *actul de autoritate este executoriu* prin el însuși, adică se execută din oficiu, fără a mai fi necesară vreo învestire cu formulă executorie, ca în cazul hotărârilor judecătorești.

Caracterul său executoriu decurge din calitatea de putere publică a organului emitent;

De la această regulă există unele excepții, prevăzute de lege, potrivit cărora un act administrativ de autoritate nu are caracter executoriu, fiind necesară încuviințarea executării lui de către instanța de judecată ori caracterul său executoriu este condiționat de îndeplinirea anumitor formalități. Astfel, potrivit art. 32 din Legea nr. 50/1991[1], unele procese-verbale de sancționare contravențională în materia autorizării construcțiilor nu au caracter executoriu în ce privește măsura desființării construcțiilor realizate în mod nelegal, care, în cazul opoziției contravenientului, trebuie dispusă de instanța judecătorească. De asemenea, art. 25 alin. (4) din Legea nr. 10/2001[2] prevede că decizia sau, după caz, dispoziția de restituire în natură a imobilului face dovada proprietății persoanei îndreptățite asupra acestuia, are forța probantă a unui înscris autentic și constituie titlu executoriu pentru punerea în posesie, după îndeplinirea formalităților de publicitate imobiliară.

e) *actul de autoritate este emis pe baza legii și pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor și a celorlalte acte normative.*

Această trăsătură este consecința ierarhiei actelor normative în funcție de forța lor juridică, legile fiind în vârful acestei ierarhii. Prin urmare, prin actele administrative de autoritate nu pot fi modificate sau abrogate legi, după cum nu pot fi anulate, revocate sau suspendate acte administrative cu forță juridică superioară;

---

[1] Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții a fost republicată în M.Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

[2] Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 a fost republicată în M.Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005.

f) *este supus unui regim juridic special, de drept administrativ, compus dintr-un ansamblu de reguli speciale privind forma, procedura de emitere, condiţiile de valabilitate şi controlul actelor administrative.*

Secţiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrative de autoritate

Aceste acte pot fi clasificate după următoarele criterii:

a) După întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative de autoritate se clasifică în:

1. *acte administrative normative.* Acestea cuprind reglementări de principiu cu caracter obligatoriu, formulate în abstract, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de cazuri şi persoane;

2. *acte administrative individuale.* Acestea reprezintă manifestări de voinţă care creează, modifică sau sting drepturi şi obligaţii în beneficiul sau în sarcina unei persoane dinainte determinate. Astfel, hotărârea Guvernului de atestare a domeniului public al unui judeţ are caracterul unui act administrativ unilateral cu caracter individual, întrucât dă naştere dreptului de proprietate publică al judeţului respectiv asupra unor bunuri imobile determinate[1]. De asemenea, o autorizaţie de construire sau un proces-verbal de sancţionare contravenţională este un act administrativ de autoritate cu caracter individual, întrucât dă naştere unor drepturi sau obligaţii în favoarea şi, respectiv, în sarcina unor persoane determinate.

Actele administrative individuale pot fi clasificate după conţinutul lor, astfel:

– acte prin care se stabilesc drepturi şi obligaţii determinate pentru subiectul sau subiectele cărora li se adresează ca, de exemplu, o hotărâre a consiliului local privind concesionarea unui teren în vederea construirii unei locuinţe. Cu privire la această categorie de acte, în doctrină[2] s-a arătat că emiterea unora dintre ele este obligatorie dacă sunt îndeplinite condiţiile legale, în timp ce eliberarea altora depinde de aprecierea autorităţii emitente. Astfel, emiterea unei autorizaţii de construire este obligatorie pentru primar, dacă solicitantul îndeplineşte condiţiile cerute de lege. În schimb, emiterea unei autorizaţii pentru folosirea unui anumit spaţiu public depinde de aprecierea consiliului local;

– acte prin care se conferă un statut personal, denumite şi acte atributive de statut personal ca, de exemplu: o diplomă şcolară, o diplomă universitară, o decizie de pensionare. Prin aceste acte se recunoaşte o activitate anterioară a persoanelor în favoarea cărora se emit;

– acte prin care se aplică constrângerea administrativă, exemplul tipic constituindu-l procesul-verbal de sancţionare contravenţională;

– acte administrativ-jurisdicţionale sau acte administrative cu caracter jurisdicţional.

Aceste acte se caracterizează prin următoarele trăsături[3]:

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., secţ. cont. adm. şi fiscal, dec. nr. 939/2008, în Dreptul nr. 10/2008, p. 261.

[2] *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, p. 186 şi urm.

3. A se vedea şi art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004.

– sunt emise de o autoritate administrativă cu atribuţii de jurisdicţie administrativă specială[1] ca, de exemplu, deciziile Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor în materia achiziţiilor publice, înfiinţat prin Ordonanţa de Urgenţă nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii[2];

– emiterea actelor are loc cu respectarea procedurii contradictorialităţii, sens în care părţile trebuie citate, asigurându-li-se astfel posibilitatea de a discuta în contradictoriu toate elementele litigiului;

– organul emitent este independent şi imparţial în darea soluţiei, nefiind subordonat sau supus unor influenţe din partea altor autorităţi publice superioare sau care, în virtutea competenţelor lor, au un interes în soluţionarea litigiului;

– au o stabilitate mai mare decât actele administrative tipice, fiind exceptate de la principiul revocabilităţii. Cu alte cuvinte, ele nu mai pot fi revocate, modificate sau suspendate, organul administrativ-jurisdicţional dezînvestindu-se de litigiul pe care l-a soluţionat prin actul administrativ respectiv.

Prin aceste trăsături, actele administrativ-jurisdicţionale se aseamănă cu hotărârile judecătoreşti.

b) În funcţie de organul de la care emană, actele administrative de autoritate se clasifică astfel:

– acte emise de autorităţile administraţiei publice;

– acte emise de alte organe ale statului ca, de exemplu, actele organelor de conducere ale Parlamentului sau ale instanţelor judecătoreşti privind numirea în funcţii publice a unor persoane din aparatul propriu;

– acte emise în baza unei împuterniciri exprese a legii de către anumite organisme private care desfăşoară o activitate de interes public ca, de exemplu, actele emise de Uniunea Naţională a Avocaţilor, universităţile particulare etc.

Secţiunea a 3-a. Condiţiile de valabilitate ale actelor administrative de autoritate

Pentru ca un act administrativ de autoritate să fie valabil trebuie să întrunească următoarele condiţii:[3]

– să fie emis de organul competent şi în limitele competenţei sale;

– să fie emis în forma şi cu procedura prevăzute de lege;

– să fie conform cu conţinutul legii;

– să fie conform cu scopul legii.

A. Emiterea actului de către organul competent şi în limitele competenţei sale

Actul administrativ trebuie să fie emis cu respectarea atât a competenţei materiale, cât şi a competenţei teritoriale a organului emitent.

---

[1] A se vedea art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

[2] M.Of. nr. 418 din 15 mai 2006.

[3] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 107 şi urm.

Competenţa are caracter legal, fiecare organ administrativ având o competenţă determinată de lege. Regulile în materie de competenţă sunt de strictă interpretare, ceea ce înseamnă că un organ administrativ nu poate emite acte nici cu încălcarea, nici cu depăşirea competenţei sale, decât în situaţii de excepţie şi anume: delegarea de atribuţii, repartizarea de atribuţii sau înlocuirea unor funcţionari de decizie.

Competenţa are caracter obligatoriu, în sensul că atribuţiile conferite de lege organelor administrative constituie nu numai drepturi, ci şi obligaţii ale acestora.

Administraţia publică dispune însă de un drept de apreciere privind modul, mijloacele şi momentul îndeplinirii acestor atribuţii pentru ca actele adoptate să fie oportune. Dreptul de apreciere al administraţiei publice este însă un drept limitat, întrucât nu poate contraveni scopului legii (declarat sau tacit)[1]. În caz contrar, dreptul de apreciere se transformă în abuz de drept (exces de putere) din partea administraţiei publice.

B. Forma şi procedura elaborării actului administrativ de autoritate

În ce priveşte forma actelor administrative de autoritate, în doctrină se recunoaşte, în unanimitate, că actele administrative normative trebuie să îmbrace forma scrisă, atât ca o garanţie a respectării legalităţii, cât şi ca o condiţie necesară publicării acestor acte.

Actele administrative individuale se elaborează şi ele de regulă în formă scrisă, însă unele pot fi emise şi fără îndeplinirea acestei forme. Astfel, art. 38 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor[2] prevede că avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenţiei şi sancţiunea este aplicată de agentul constatator.

În doctrină[3] s-a arătat că şi în cazul actelor administrative individuale forma scrisă este recomandată, aceasta oferind următoarele avantaje:

– exclude posibilitatea contestării existenţei actelor;

– constituie un mijloc de dovadă, în caz de litigiu;

– asigură condiţii mai bune pentru exercitarea controlului asupra legalităţii actelor.

Dacă legea prevede necesitatea formei scrise, aceasta va constitui o condiţie de valabilitate a actului individual. Astfel, de exemplu, procesul-verbal de sancţionare contravenţională se emite în formă scrisă şi trebuie să cuprindă, sub sancţiunea nulităţii absolute, menţiunile prevăzute de art. 17 din O.G. nr. 2/2001 şi anume: numele, prenumele şi calitatea agentului constatator, numele şi prenumele contravenientului, fapta săvârşită, data comiterii acesteia şi semnătura agentului constatator.

De asemenea, potrivit art. 43 alin. (1) C.proc.fisc.[4], actul administrativ fiscal se emite numai în formă scrisă, iar potrivit art. 221 alin. (1) din acelaşi act normativ, decizia de soluţionare a contestaţiei împotriva actelor administrative fiscale se emite în formă scrisă şi va cuprinde: preambulul, considerentele şi dispozitivul.

---

[1] A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, p. 199.

[2] M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001 şi aprobată prin Legea nr. 180/2002 (M.Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002).

[3] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 318-319.

[4] Adoptat prin O.G. nr. 92/2003, republicată în M.Of. nr. 513 din 31 iulie 2007.

Forma scrisă a actelor individuale adoptate de organele administrative colegiale este necesară şi pentru a distinge aceste acte de opiniile participanţilor la şedinţă.

Pe lângă forma scrisă, procedura elaborării actelor administrative de autoritate implică, cel mai adesea, şi îndeplinirea altor formalităţi procedurale.

Formalităţile procedurale pot fi clasificate în trei categorii, şi anume:

– formalităţi procedurale anterioare emiterii actului administrativ;

– formalităţi procedurale concomitente emiterii actului administrativ;

– formalităţi procedurale posterioare emiterii actului administrativ.

a) *Formalităţile procedurale anterioare* sunt activităţi care nu produc, prin ele însele, efecte juridice, dar acestea premerg elaborarea actelor administrative.

Cele mai importante formalităţi procedurale anterioare sunt: avizele, acordurile, propunerile, referatele şi sesizările.

Avizele sunt opinii pe care un organ administrativ le solicită altui organ administrativ, unui compartiment sau unui specialist în vederea luării unei decizii în cunoştinţă de cauză. Avizele pot fi de legalitate, de oportunitate sau de legalitate şi oportunitate. Astfel, potrivit art. 117 lit. a) din Legea nr. 215/2001, secretarul unităţii administrativ-teritoriale avizează, pentru legalitate, dispoziţiile primarului şi ale preşedintelui consiliului judeţean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean. În schimb, potrivit art. 32 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 350/2001, elaborarea unui plan urbanistic zonal va putea avea loc numai în baza unui aviz prealabil de oportunitate întocmit de structura specializată din cadrul aparatului primarului, aceasta fiind direcţia (serviciul) de urbanism.

Avizele pot fi grupate în trei categorii:

– *Avizele facultative* sunt acelea pe care organul competent să emită un act administrativ este liber să le ceară, iar dacă le-a cerut nu este obligat să se conformeze opiniilor conţinute în acestea. În mod logic, aceste avize nu sunt reglementate de lege, rămânând la latitudinea organelor administrative să apeleze sau nu la opiniile specialiştilor în domeniile în care intenţionează să adopte acte de autoritate care trebuie să fie conforme cu legea;

– *Avizele consultative* sunt acelea pe care organul administrativ care intenţionează să emită un act de autoritate este obligat să le ceară, dar nu este obligat să se conformeze acestora[1].

Aceste avize sunt reglementate de lege ca o condiţie prealabilă obligatorie pentru emiterea unor acte administrative de autoritate, natura lor rezultând implicit ori explicit din modul în care este redactată norma juridică.

Astfel, potrivit art. 44 din Legea nr. 215/2001, republicată, problemele înscrise pe ordinea de zi a şedinţei ordinare a consiliului local nu pot fi dezbătute, dacă nu sunt însoţite de raportul de specialitate al compartimentului de resort al consiliului local, precum şi de avizul comisiei de specialitate a acestui consiliu. În schimb, dispoziţiile art. 8 alin. (1) şi (3) din Legea nr. 340/2004, republicată prevăd, în mod expres, că avizul prefectului privind proiectul de buget al serviciilor publice centrale este un aviz consultativ.

---

[1] *R.N. Petrescu,* op. cit, p. 320-321.

De asemenea, art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 63/2002 [1] dispune că avizul comisiei de atribuire de denumiri, în cazurile[2] anume prevăzute de această ordonanță, are caracter consultativ.

Avizele conforme sunt acelea pe care un organ administrativ, care dorește să emită un act de autoritate, are obligația să le ceară și să se conformeze conținutului acestora.

În unele cazuri, caracterul conform al avizelor se deduce din modul de redactare a legii care le prevede, chiar dacă nu este menționat, în mod expres. Astfel, s-a apreciat ca fiind conform avizul Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, prevăzut de art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004, care precizează că această autoritate publică avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești[3].

De asemenea, certificatul de urbanism are valoarea unui aviz conform pentru emiterea autorizației de construire, potrivit Legii nr. 50/1991.[4]

În alte cazuri, legea precizează, în mod expres, natura juridică a acestui aviz.

Astfel, potrivit art. 31 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, ordinul prefectului de înființare și organizare a oficiilor prefecturale se emite numai cu avizul conform al Ministerului Administrației și Internelor.

De asemenea, Ordonanța de urgență nr. 206/2000[5], modificată și completată prin Legea nr. 713/2001[6] prevede, în art. 1 alin. (4^3) că schimbarea destinației bazei materiale a instituțiilor și unităților de învățământ preuniversitar se poate realiza numai cu avizul conform al ministrului educației cercetării și tineretului.

Acordul reprezintă consimțământul unui organ administrativ pentru emiterea unui act administrativ de către un alt organ administrativ. Astfel, de exemplu, potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 151/1998[7], consiliile județene puteau hotărî, cu acordul

---

[1] Ordonanța Guvernului nr. 63/2002 a fost publicată în M.Of. nr. 646 din 30 august 2002.

[2] Art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 63/2002 face trimitere la art. 3 alin. (1) din aceeași ordonanță care prevede cazurile în care avizul comisiei de denumiri este obligatoriu. Textul art. 3 alin. (1) din O.G. nr. 63/2002 este următorul: „Proiecte de hotărâri ale consiliilor județene sau locale, având ca obiect atribuirea ca denumire a unor nume de personalități ori evenimente istorice, politice, culturale sau de orice altă natură ori schimbarea unor astfel de denumiri vor putea fi adoptate numai după ce au fost analizate și avizate de comisia de atribuire de denumiri județeană, respectiv a municipiului București".

[3] A se vedea, în acest sens, Curtea Constituțională, dec. nr. 901/2009 asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, pe de o parte, și autoritatea executivă reprezentată de Guvernul României și Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Guvernului, pe de altă parte, publicată în M.Of. nr. 503 din 21 iulie 2009.

[4] Republicată în M.Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

[5] Ordonanța Guvernului nr. 206/2000 pentru modificarea și completarea Legii învățământului nr. 84/1995 a fost publicată în M.Of. nr. 594 din 22 noiembrie 2000.

[6] Publicată în M.Of. nr. 803 din 14 decembrie 2001.

[7] Legea nr. 151/1998 a fost abrogată prin Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, supra cit. Chiar dacă noua lege nu mai prevede în mod expres necesitatea acordului consiliilor locale pentru constituirea regiunilor de dezvoltare, în realitate, dată fiind autonomia consiliilor locale, acest acord este obligatoriu pentru adoptarea unor asemenea hotărâri de către consiliile județene.

consiliilor locale interesate, ca zona care cuprinde teritoriile județelor în cauză să constituie o regiune de dezvoltare. De asemenea, potrivit art. 81 alin. (2) lit. p) din Legea nr. 215/2001, consiliile locale ale sectoarelor municipiului București hotărăsc, în condițiile legii, cu acordul Consiliului General al Municipiului București, cooperarea sau asocierea cu autorități ale administrației publice locale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

Acordul poate fi prealabil sau concomitent emiterii unui act administrativ.

Emiterea acordului nu obligă autoritatea administrației publice să adopte actul administrativ condiționat de acord, dar lipsa acordului determină nevalabilitatea actului respectiv.

Acordul nu acoperă viciile actului administrativ la care se referă, iar dacă se cere anularea acestuia, calitatea de pârât în proces o va avea autoritatea emitentă a actului și nu aceea care și-a dat acordul.

Acordul prealabil nu trebuie confundat cu avizul conform. În doctrină[1] s-a arătat că avizul conform nu produce, prin el însuși, efecte juridice, deși fără acesta actul nu este valabil. În schimb, în cazul acordului, efectul juridic este rezultatul manifestării de voință a mai multor organe, atât a celui care emite actul, cât și a celor care și-au dat acordul. Prin urmare, acordul conduce la acte administrative complexe care se caracterizează prin faptul că iau naștere prin două sau mai multe manifestări de voință care provin de la organe diferite, dar care converg spre producerea aceluiași efect juridic, formând o singură entitate juridică.

Actele administrative complexe nu trebuie confundate însă cu actele administrative emise în comun, care sunt opera a două sau mai multe autorități publice, acestea fiind coautorii actelor astfel emise și poartă (împreună) întreaga răspundere ce derivă din aceste acte. În schimb, în cazul actelor complexe, autorul lor este autoritatea emitentă, nu și autoritatea care și-a dat acordul pentru emiterea actului și, în consecință, răspunderea pentru legalitatea acestor acte aparține organului emitent, nu și celui care a fost de acord cu emiterea actului.

Un exemplu de act administrativ normativ emis în comun, dintre multe altele, l-a reprezentat Ordinul nr. 915/2008[2] al ministrului economiei și finanțelor, ministrului transporturilor și ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și locuințelor pentru aprobarea condițiilor contractuale generale și speciale la încheierea contractelor de lucrări.

Acordul, ca formalitate procedurală necesară emiterii actelor administrative de autoritate, nu trebuie confundat nici cu acordul colectiv, prevăzut de art. 72 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, care se încheie anual între autoritățile și instituțiile publice, pe de-o parte și sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentanții funcționarilor publici prin care se stabilesc anumite drepturi ale acestora din urmă. Acest acord colectiv are natura juridică a unui act administrativ normativ, și nu a unei formalități procedurale.

---

[1] A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc, potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj, 1970, p. 102 și urm.

[2] Facem precizarea că acest ordin a fost abrogat prin Ordinul nr. 306/2009 al acelorași miniștri, publicat în M.Of. nr. 344 din 22 mai 2009.

Deși în doctrină se consideră că acordul, ca formalitate procedurală indispensabilă emiterii actului administrativ, trebuie să provină numai de la o altă autoritate publică, legislația noastră prevede și situații în care pentru emiterea unui act administrativ este necesar acordul unei persoane fizice. Astfel, potrivit Legii nr. 188/1999, anumite modificări ale raportului juridic de serviciu nu pot fi dispuse de către conducătorul autorității publice decât cu acordul funcționarului public, ca de exemplu: delegarea funcționarului public pe o perioadă mai mare de 60 de zile calendaristice în cursul unui an calendaristic [art. 88 alin. (3)], detașarea pe o perioadă mai mare de 6 luni în cadrul unui an calendaristic [art. 89 alin. (1)], detașarea pe o funcție publică inferioară [art. 89 alin. (2)], transferul în interesul serviciului [art. 90 alin. (3)].

Celelalte forme procedurale prealabile (propuneri, rapoarte, anchete, certificate) sunt operațiuni tehnico-administrative care nu produc, prin ele însele, efecte juridice;

b) *Formalitățile procedurale concomitente* adoptării (emiterii) actului administrativ sunt: cvorumul, majoritatea necesară pentru adoptarea actului, motivarea și semnarea (contrasemnarea acestuia).

Cvorumul reprezintă numărul de membri din totalul membrilor organului colegial care trebuie să fie prezenți pentru ca ședințele de lucru ale acestuia să fie valabile. Astfel, de exemplu, ședințele consiliului local sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcție [art. 40 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. Cvorumul constituie o condiție procedurală esențială pentru valabilitatea unui act administrativ, ceea ce înseamnă că, dacă ședința în care au loc deliberările nu este valabilă, nici deliberările nu pot fi valabile.

Majoritatea necesară pentru adoptarea actului reprezintă numărul de voturi necesare pentru ca hotărârea să fie valabilă.

Majoritatea necesară pentru adoptarea unei hotărâri valabile poate fi: simplă, absolută și calificată.

Majoritatea simplă reprezintă majoritatea membrilor prezenți ai organului colegial care a votat pentru adoptarea unui act administrativ. Astfel, de exemplu, hotărârile consiliilor locale se adoptă, de regulă, cu o majoritate simplă, adică cu votul majorității membrilor prezenți [art. 45 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

Majoritatea absolută reprezintă majoritatea din totalul membrilor organului colegial care a votat pentru adoptarea actului administrativ. Așa, de exemplu, hotărârile privind bugetul local, precum și cele prin care se stabilesc impozite și taxe locale se adoptă cu votul majorității consilierilor în funcție [art. 45 alin. (2) din Legea nr. 215/2001].

Majoritatea calificată reprezintă o majoritate de 2/3 sau 3/4 din numărul total al membrilor organului colegial care a votat pentru adoptarea unei hotărâri[1]. Așa, de

[1] Pentru determinarea majorității calificate de 2/3 sau 3/4 este necesară rotunjirea în plus sau în minus a numărului membrilor organului colegial, astfel încât să poată fi împărțit exact la 3 sau la 4, în vederea stabilirii celor 2/3, respectiv 3/4. De exemplu, un număr de 11 consilieri locali se va rotunji la 12 pentru a se stabili 2/3 care reprezintă 8 consilieri, iar un număr de 15 consilieri se va rotunji în plus, adică la 16 pentru a se putea calcula 3/4 care înseamnă 12 consilieri. Mărirea fictivă a numărului membrilor organului colegial trebuie făcută spre cel mai apropiat număr divizibil la 3 sau la 4, după caz. În unele situații, majoritatea necesară adoptării actelor administrative de autoritate este stabilită de lege sub formă numerică (în cifră

BCU M. EMINESCU IAȘI

exemplu, hotărârile consiliilor locale privind patrimoniul se adoptă cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor locali în funcție. [art. 45 alin. (3) din Legea nr. 215/2001].

Majoritatea necesară reprezintă o condiție procedurală esențială pentru valabilitatea unui act administrativ.

Semnarea și contrasemnarea actelor administrative sunt condiții procedurale prevăzute chiar în Constituția României care dispune că hotărârile și ordonanțele Guvernului se semnează de prim-ministru și se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare [art. 108 alin. (4)]. De asemenea, potrivit art. 47 din Legea nr. 215/2001, hotărârile consiliilor locale se semnează de președintele ședinței în care au fost adoptate și se contrasemnează de secretarul unității administrativ-teritoriale. Semnarea și contrasemnarea nu reprezintă condiții procedurale esențiale pentru valabilitatea actelor administrative, lipsa acestora putând fi acoperită ulterior.

În doctrină[1] s-a arătat, pe bună dreptate, că în cazul actelor administrative emise de autoritățile administrative unipersonale pentru care legea cere forma scrisă, semnarea reprezintă o condiție esențială de valabilitate[2]. Astfel, potrivit art. 17 din O.G. nr. 2/2001, lipsa din procesul-verbal de sancționare contravențională a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea absolută a procesului-verbal.

Motivarea nu reprezintă, de regulă, o condiție obligatorie pentru adoptarea (emiterea) valabilă a actelor administrative. Această condiție procedurală este obligatorie, însă în cazul actelor administrative jurisdicționale. Pentru celelalte acte administrative de autoritate individuale, motivarea este cerută de lege în cazuri speciale ca, de exemplu, în cazul emiterii actelor de sancționare contravențională sau a actelor administrativ-fiscale[3].

În cazul în care condiția motivării este prevăzută de lege, neîndeplinirea acesteia atrage nulitatea actului administrativ nemotivat întrucât, în acest caz, motivarea reprezintă o condiție esențială de valabilitate a actului respectiv. De exemplu, în procesul-verbal de sancționare contravențională trebuie să se descrie fapta săvârșită, împrejurările în care a fost comisă și data comiterii ei (art. 17 din O.G. nr. 2/2001). Lipsa acestor mențiuni atrage nulitatea absolută a procesului-verbal.

Actele administrative normative, de regulă, se motivează printr-o expunere de motive separată.

---

absolută). Astfel, potrivit art. 13 alin. (3) din Legea nr. 129/1998, Consiliul director al Fondului Român de Dezvoltare Socială, care este alcătuit din 9 membri, adoptă hotărâri în prezența a cel puțin 7 membri, dintre care unul trebuie să fie președintele consiliului sau, după caz, un înlocuitor mandatat de către președinte.

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit., vol. I, p. 324.

[2] Totuși, prin excepție, și în asemenea situații, legea poate prevedea că actul administrativ este valabil și fără semnătura persoanelor împuternicite, în acest scop, de către organul emitent al actului. Astfel, de exemplu, actul administrativ-fiscal emis prin intermediul mijloacelor informatice este valabil și în cazul în care nu poartă semnătura persoanelor împuternicite ale organului fiscal, potrivit legii, și ștampila organului emitent, dacă îndeplinește cerințele legale aplicabile în materie [art. 43 alin. (3) din O.G nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală].

[3] A se vedea, în acest sens, art. 43 alin. (2) din Ordonanța nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală.

În doctrină[1] s-a susținut necesitatea motivării, în general, a actelor administrative, ca o garanție a respectării legilor și a ocrotirii drepturilor cetățenești.

Importanța acestei condiții procedurale pentru valabilitatea actelor administrative de autoritate trebuie raportată și la jurisprudența Curții Europene de Justiție, care „a impus principiul obligației de motivare a actelor administrative individuale de către autoritățile naționale"[2].

c) Formalitățile procedurale posterioare emiterii actului administrativ sunt: comunicarea, publicarea, aprobarea și confirmarea.

– Comunicarea este operațiunea prin care organul administrativ emitent aduce la cunoștință celui interesat un act administrativ, fie prin predarea directă a acestuia, fie prin afișare la domiciliul lui, ori prin alte mijloace.

Comunicarea este necesară în cazul actelor administrative individuale pentru ca acestea să poată produce efecte juridice obligatorii. Astfel, potrivit art. 49 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 215/2001, republicată hotărârile individuale ale consiliului local devin obligatorii și produc efecte juridice de la data comunicării lor persoanelor interesate.

– Publicarea este operațiunea materială prin care un act administrativ este adus la cunoștința cetățenilor fie prin imprimare, fie prin afișare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare scrisă[3].

Publicarea reprezintă o formalitate procedurală posterioară adoptării sau emiterii actelor administrative normative. Ea are caracter obligatoriu, cu excepția actelor normative clasificate [art. 10 alin. (1^1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative[4]).

Această formalitate procedurală este prevăzută de art. 10 din Legea nr. 24/2000 care prevede că, în vederea intrării lor în vigoare, legile și celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile și ordonanțele Guvernului, deciziile primului-ministru, actele normative ale autorităților administrative autonome, precum și ordinele, instrucțiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate se publică în Monitorul oficial al României, Partea I. Actele normative ale celorlalte autorități administrative situate la nivel local pot fi publicate prin alte mijloace de difuzare în masă (monitoarele oficiale ale județelor, în cazul actelor administrației publice locale, în mass-media, afișare la sediul autorității emitente sau în alte locuri publice unde are loc accesul publicului)

Spre deosebire de comunicare, publicarea reprezintă, în anumite situații, o condiție esențială pentru însăși valabilitatea actelor administrative. Astfel, de exemplu, potrivit art. 108 alin. (4) din Constituția României, nepublicarea în Monitorul Oficial al României a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului atrage inexistența acestora. Aceeași

---

[1] *R.N. Petrescu,* op. cit. p. 324.

[2] Pentru detalii în acest sens, a se vedea *L. Vișan,* Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat, în R.D.P. nr. 4/2005, p. 24-39. Autoarea invocă în susținerea opiniei sale privind obligativitatea motivării actelor administrative mai multe hotărâri ale acestei instanțe a Uniunii Europene, dintre care exemplificăm Hotărârea din 15 octombrie 1987 și Hotărârea din 29 februarie 1996.

[3] *R.N. Peterescu,* op. cit., p. 327.

[4] Republicată în M.Of. nr. 777 din 25 august 2004.

sancțiune intervine și în cazul nepublicării deciziilor primului-ministru [art. 19 alin. (2) din Legea nr. 90/2001]. În schimb, hotărârile normative ale consiliilor locale nepublicate nu devin obligatorii și nu produc efecte juridice [art. 49 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. Nepublicarea acestor hotărâri atrage ineficiența lor, ca și în cazul necomunicării hotărârilor individuale, însă numai față de terți, care, prezumtiv, nu le cunosc, nu și față de organul emitent, care trebuie să-și respecte propriile decizii din momentul emiterii lor. Deși legea nu prevede care este sancțiunea nepublicării celorlalte acte administrative normative (ale autorităților administrației de stat centrale și locale), considerăm, prin analogie, că se aplică aceeași sancțiune și anume inopozabilitatea actelor nepublicate.

În doctrină s-a arătat că, în anumite situații, este necesară publicarea și a actelor individuale care nu pot fi comunicate tuturor persoanelor interesate ca, de exemplu, listele celor reușiți la un concurs sau listele electorale[1].

– Aprobarea reprezintă o manifestare de voință a unui organ superior prin care acesta este de acord cu un act emis deja de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voință posterioară lui, nu ar produce efecte juridice valabile. Acest tip de aprobare, denumită și aprobare propriu-zisă, constituie o condiție procedurală esențială pentru valabilitatea actelor administrative. Astfel, potrivit art. 4 alin. (1) și (2) din H.G. nr. 9/2001[2], prefectul putea organiza oficii prefectorale cu aprobarea scrisă a ministrului administrației publice.

În doctrină se mai discută și despre alte aprobări și anume:

Aprobările substitutive sunt acele aprobări date de organul ierarhic superior unor acte prin care un organ administrativ inferior acționează într-un domeniu de raporturi sociale de competența celui ierarhic superior, situație în care se consideră că efectele actului de aprobare înlocuiesc efectele actului aprobat[3]. În acest caz, actul aprobat și aprobarea alcătuiesc un act juridic complex. Astfel, potrivit art. 36 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 215/2001, consiliul local aprobă statul de funcții al aparatului de specialitate al instituțiilor și serviciilor publice de interes local.

Aprobările substitutive se caracterizează prin următoarele trăsături principale:

– organul inferior este obligat să pună în executare actul aprobat;

– aprobarea nu acoperă viciile esențiale ale actului aprobat;

– acțiunea în justiție se introduce împotriva organului superior care a aprobat actul.

Aprobările improprii constau în aprobarea unor cereri sau propuneri adresate unor organe ale administrației publice. În asemenea situații, nu are loc aprobarea unui act administrativ prealabil și nu suntem, deci, în prezența unui act administrativ complex. Această aprobare constituie un singur act administrativ emis pe baza cererii sau propunerii celui interesat.

---

[1] *I. Santai*, Drept administrativ și știința administrației, vol. I, Sibiu, 1992, p. 86.

[2] H.G. nr. 9/2001 privind reorganizarea și funcționarea prefecturilor (M.Of. nr. 18 din 11 ianuarie 2001) a fost abrogată prin H.G. nr. 1019/2003 (M.Of. nr. 18 din 11 ianuarie 2005). Potrivit art. 6 alin. (2) din această ultimă hotărâre a Guvernului, „ordinul prefectului de înființare și organizare a oficiilor prefecturale se emite numai cu avizul de oportunitate al ministerului administrației și internelor".

[3] *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor, p. 99.

– Confirmarea are, în dreptul administrativ, mai multe sensuri: Într-o primă accepțiune, prin confirmare se înțelege actul prin care un organ al administrației publice încunoștințează subiectul de drept interesat că înțelege să-și mențină un act administrativ anterior[1]. Actul de confirmare nu produce niciun efect juridic în plus față de actul confirmat, iar acesta nu dobândește caracterul de act complex.

O astfel de situație ar putea apărea ca urmare a exercitării recursului grațios prin care o persoană solicită consiliului local retractarea unei hotărâri a sa pentru un anume motiv de nelegalitate, iar consiliul local respinge această cerere printr-o hotărâre de confirmare a hotărârii contestate.

Într-o a doua accepțiune, prin confirmare un organ al administrației publice urmărește să acopere din proprie inițiativă, un viciu al propriului său act emis anterior sau un viciu de care era lovit un act al organului inferior. Această confirmare este în realitate un act administrativ distinct de cel confirmat care contribuie la valabilitatea acestuia din urmă. Astfel, dacă o hotărâre a consiliului local a fost adoptată cu nerespectarea cvorumului, această hotărâre va putea fi confirmată într-o ședință viitoare legal constituită.

Actul de confirmare poate produce efecte retroactive, dar numai față de organul emitent, nu și față de terți, pentru că, pe de o parte, acestora nu le este opozabil un act administrativ, în perioada în care actul este, în mod incontestabil, nelegal (actul confirmat), iar, pe de altă parte, actul de confirmare, care validează actul, anterior nelegal, nu poate fi imprevizibil pentru cetățeni. Dacă viciul care afectează actul organului inferior constă în aceea că emiterea sa era de competența organului superior care l-a confirmat, acțiunea în anulare, potrivit Legii contenciosului administrativ, trebuie introdusă împotriva acestui din urmă organ. Putem da, ca exemplu ipotetic, aprobarea prin dispoziție a președintelui consiliului județean, a asocierii acestui consiliu cu o altă autoritate publică locală din țară sau străinătate, deși această atribuție este de competența consiliului județean, potrivit art. 91 alin. (6) din Legea nr. 215/2001, republicată. Această dispoziție nelegală va putea fi confirmată de consiliul județean.

Într-o a treia accepțiune, confirmarea este întrebuințată pentru a desemna, de fapt, o aprobare dată de organul ierarhic superior, fără de care, potrivit legii, un act juridic anterior nu poate fi pus în executare[2].

Asemenea confirmări au o sferă mai restrânsă de aplicare, ele intervenind în cazul actelor atributive de statut personal. Spre exemplu, hotărârea comisiei de doctorat se supune spre confirmare Comisiei superioare de diplome. Această confirmare nu produce și nu adaugă efecte juridice noi actului confirmat, titlul de doctor în științe conferindu-se de către comisia de doctorat.

Cu toate acestea, actul administrativ prealabil emis de organul inferior nu poate fi pus în executare fără confirmarea autorității administrației publice ierarhic superioare.

Formalitățile procedurale prevăzute de lege pentru elaborarea actelor administrative au o importanță diferită. Unele dintre acestea sunt esențiale pentru valabilitatea actelor administrative, întrucât urmăresc asigurarea legalității și oportunității acestor

---

[1] Ibidem, p. 105.
[2] Ibidem, p. 107.

acte. Alte formalități sunt neesențiale pentru valabilitatea acestor acte, ele având ca scop doar asigurarea operativității activității administrative sau o anumită tehnică de elaborare a actului administrativ, nerespectarea lor neinfluențând valabilitatea actului[1].

C. Conformitatea actului administrativ cu conținutul legii

Această condiție de valabilitate a actului administrativ de autoritate presupune conformitatea conținutului său cu ipoteza, dispoziția și sancțiunea normelor juridice. În stabilirea conformității actelor administrative cu normele juridice trebuie avută în vedere forța juridică diferită de care se bucură actele juridice normative. Astfel, pentru a fi valabil, un act administrativ trebuie să fie conform Constituției și celorlalte legi, actelor administrative normative cu forță juridică superioară actului ce urmează să fie emis, reglementărilor comunitare și tratatelor internaționale la care România este parte. *Per a contrario,* un act administrativ cu caracter normativ nu mai poate produce efecte juridice după abrogarea legii în temeiul căreia a fost emis[2], întrucât reglementarea administrativă nu mai are nicio rațiune de a exista, atât timp cât însăși legea în executarea căreia a fost adoptată și-a încetat aplicarea. Cu alte cuvinte, adagiul *„ubi cessat ratio legis, cessat lex"* este pe deplin valabil în cazul actelor administrative normative.

În schimb, efectele actelor administrative individuale, adoptate (emise) anterior abrogării legii sau a altui act normativ ce reprezintă suportul său legal, rămân valabile, întrucât au dat naștere unor drepturi și obligații concrete în favoarea, respectiv, în sarcina unor subiecți de drept determinați. Valabilitatea actelor administrative individuale, în acest caz, are la bază principiul *„tempus regit actum"*, iar necesitatea menținerii efectelor acestor acte izvorăște din rațiuni de asigurare a stabilității raporturilor juridice, ca o consecință a principiului securității circuitului juridic.

D. Conformitatea actului administrativ cu scopul legii sau cu interesul public urmărit de lege.

În doctrină[3] s-a arătat că scopul legii – interesul public – este un element ce ține de legalitate, iar mijloacele pentru atingerea acestui scop sunt aspecte ce țin de oportunitate.

Oportunitatea unui act administrativ semnifică adecvarea lui cerințelor interesului public într-un anumit context (social, economic, politic). Oportunitatea actelor administrative reprezintă finalitatea dreptului de apreciere (denumit și putere discreționară) al autorităților administrației publice. Acest drept reprezintă, la rândul lui, o anumită libertate de care se bucură administrația publică în activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor, urmărindu-se asigurarea concordanței între normele juridice și necesitățile în continuă transformare ale societății[4]. Dreptul de apreciere al administrației publice nu este însă un drept

---

[1] *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 138.

[2] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., secț. cont. adm. și fiscal, dec. nr. 230/2008, în Dreptul nr. 10/2008, p. 258.

[3] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 336.

[4] Dreptul de apreciere al administrației în alegerea soluției cazului concret apare atunci când ipoteza normei juridice lipsește sau este incompletă, fie când ipoteza sau dispoziția ei

absolut, pentru că, altfel, s-ar converti în abuz de drept[1]. Limitele dreptului de apreciere de care se bucură administrația publică sunt stabilite chiar de lege, iar depășirea acestor limite atrage nevalabilitatea actului astfel emis, el devenind nelegal[2]. Prin urmare, nu poate fi valabil un act considerat oportun, dar ilegal. De altfel, nici nu poate fi considerat oportun un act ilegal, întrucât oportunitatea nu poate exista decât în limitele legii. Altfel spus, administrația publică nu poate avea decât un drept de apreciere limitat de lege[3].

Oportunitatea dă dreptul autorităților administrației publice de a alege între două sau mai multe soluții (legal posibile) cu ocazia executării și organizării executării legii. Dintre criteriile de apreciere a oportunității actelor administrative menționăm: momentul în care se adoptă actul administrativ, condițiile concrete în care urmează să se aplice un asemenea act, avantajele și costurile financiare și sociale pe care le implică emiterea și executarea sa, scopul în care urmează să fie emis etc.

În acest context, precizăm că, potrivit dreptului nostru intern, încălcarea principiului proporționalității[4] între sancțiunile contravenționale ori disciplinare aplicate de administrația publică și gravitatea abaterilor administrative comise de particulari sau a principiului echilibrului financiar[5] în contractele administrative (încheiate între administrație și particulari), reprezintă, exclusiv, motive de nelegalitate a actelor administrative astfel emise.

De asemenea, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat asupra necesității existenței unui just echilibru între cerințele interesului general al comunității și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului[6].

---

cuprind noțiuni foarte elastice, ca, de exemplu: bunele moravuri, motive temeinice, ordinea și liniștea publică (*T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, p. 189-197).

[1] În acest sens, a se vedea și dec. nr. 1557/2009 a Curții Constituționale prin care s-a statuat că nici angajarea răspunderii pentru adoptarea unui proiect de lege, deși este o procedură constituțională, nu poate fi utilizată în mod discreționar (absolut), de către Guvern (M.Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010).

[2] În doctrină s-a arătat că nu se poate recunoaște administrației o putere discreționară absolută întrucât organul de aplicare a legii nu poate să procedeze după bunul său plac, căci dacă legea nu cuprinde o directivă în mod expres, o cuprinde cel puțin tacit. Organele administrative trebuie să se călăuzească în activitatea lor după interesele generale și având în vedere nevoile ordinii publice, chiar dacă nu există o dispoziție specială a legii în acest sens (*T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, p. 199).

[3] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, Liberul acces la justiție, Ed. Lumina Lex, București 2003, p. 166-167.

[4] Acest principiu este reglementat expres în art. 53 alin. (2) din Constituție, precum și art. 5 alin. (5) și (6) din O.G nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și rezultă implicit din art. 77 alin. (4) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și art. 10 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

[5] Acest principiu este prevăzut expres de art. 54 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică (M.Of. nr. 569 din 30 iunie 2006).

[6] A se vedea, în acest sens, cauzele *Sporrong și Lonnroth c. Suediei*, invocate de Curtea de Apel București, secț. a VIII-a, cont. adm., fiscal, în motivarea sent. civ. nr. 2838/2008 (M.Of. nr. 872 din 15 decembrie 2009).

În fine, este de subliniat faptul că principiul proporționalității, între măsurile stabilite de autoritățile publice și realizarea scopului propus, a fost consacrat și în dreptul comunitar[1], inclusiv în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene[2].

Nerespectarea acestor principii (ale dreptului administrativ) de către autoritățile publice conferă dreptul instanțelor judecătorești de a modifica sau anula actele administrative astfel emise, fără ca organele emitente să poată invoca, în apărarea lor, oportunitatea actelor respective.

Legalitatea și oportunitatea actelor administrative sunt controlate de organele administrației publice emitente și cele ierarhic superioare, care pot dispune revocarea și, respectiv, anularea actelor administrative ilegale și inoportune. În ce privește controlul exercitat de către organele judecătorești, acestea pot verifica numai legalitatea actelor administrative, nu și oportunitatea acestora. Dacă, în principiu, un act administrativ nu poate fi anulat de către instanța de contencios administrativ pe considerente de oportunitate, el poate fi anulat pentru exces de putere, când administrația și-a depășit limitele dreptului de apreciere (stabilite de lege) și, deci, s-a îndepărtat de scopul legii, actul său devenind nelegal.

În cadrul controlului de legalitate, judecătorul trebuie să verifice dacă administrația publică nu a abuzat de dreptul său de apreciere, denaturând, prin actul emis, scopul legii, prejudiciind astfel un interes public sau drepturile și interesele legitime ale particularilor. Altfel, ar însemna ca judecătorul să atribuie noțiunii de legalitate o sferă foarte îngustă, validând acte administrative neconforme legii.

Doctrina a selectat, din practică, anumite cazuri de deturnare de putere în care autoritățile publice au urmărit, prin actele lor, scopuri străine interesului general ca, de exemplu: satisfacerea unor ambiții personale, a unor pasiuni politice sau ideologice, ori apărarea unor interese private, fără nici o legătură cu interesul general[3]. În astfel de cazuri, actele administrative de autoritate vor fi anulate pentru neconformitatea lor cu scopul legii, adică cu interesul general.

În concluzie, excesul sau deturnarea de putere reprezintă un viciu de legalitate al actului administrativ prin care administrația publică a urmărit un scop diferit de cel prevăzut de lege, deturnând, astfel, de la finalitatea legală, puterea ce i-a fost încredințată[4].

De altfel, scopul ilicit al actului administrativ reprezintă corespondentul cauzei ilicite sau imorale a actului juridic civil, care atrage nulitatea acestuia.

---

[1] Acest principiu este consacrat în art. 5 alin. (4) din Tratatul Uniunii Europene de la Lisabona, intrat în vigoare la data de 1 decembrie 2009.

[2]. Pentru detalii, a se vedea, în acest sens, *I. Alexandru,* Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 375.

[3] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 245.

[4] Ibidem.

Secțiunea a 4-a. Efectele juridice ale actelor administrative de autoritate

§1. Momentul de la care actele administrative de autoritate produc efecte juridice

Prin efectele juridice ale actelor administrative înțelegem drepturile și obligațiile care iau naștere, se modifică sau încetează prin intermediul acestor acte.

Momentul de la care actele administrative de autoritate produc efecte juridice este, în principiu, cel al publicării pentru actele normative și cel al comunicării pentru actele individuale.

În acest sens, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede în art. 11 alin. (3) că actele normative, cu excepția legilor și ordonanțelor[1], intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară. Atunci când nu se impune ca intrarea în vigoare a unui act normativ să se producă de la data publicării, în cuprinsul acestuia trebuie să se prevadă că el intră în vigoare la o dată ulterioară prevăzută în textul său.

De la această regulă fac excepție următoarele acte:

– actele administrative care prevăd o dată ulterioară pentru intrarea lor în vigoare (în cazul celor normative) sau de la care produc efecte juridice (în cazul celor individuale). Astfel, de exemplu, actele administrative normative privind stabilirea contravențiilor intră în vigoare după 30 de zile de la data publicării lor[2]. Un alt exemplu, în acest sens, îl constituie art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2009[3] privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice care prevede că anumite funcții publice care conferă calitatea de conducător al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale se desființează în termen de 32 de zile de la data intrării în vigoare a acestei ordonanțe.

Pentru a nu se tergiversa de către Guvern punerea în executare a unor acte normative, inclusiv administrative, legiuitorul a prevăzut o măsură de precauție, dispunând că, în cazul în care pentru aplicarea unui act normativ sunt prevăzute norme

---

[1] Reamintim că potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, legile și ordonanțele emise de Guvern în temeiul unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor. Acest termen se calculează pe zile calendaristice începând cu data publicării și expiră la ora 24 a celei de-a treia zi de la publicare. De asemenea, reamintim că, potrivit art. 11 alin. (2) din aceeași lege, ordonanțele de urgență ale Guvernului intră în vigoare de la data publicării în Monitorul oficial al României, Partea I, sub condiția depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară.

[2] A se vedea art. 4 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (M.Of. nr. 40 din 25 iulie 2001).

[3] Publicată în M.Of. nr. 264 din 22 aprilie 2009 și, apoi, abrogată prin O.U.G. nr. 105/2009, publicată în M.Of. nr. 668 din 6 octombrie 2009.

de aplicare, în cuprinsul acestuia se va stabili termenul de elaborare a normelor şi data intrării lor în vigoare care să nu depăşească, de regulă, 30 de zile de la data intrării în vigoare a actului normativ [art. 53 alin. (1^1) din Legea nr. 24/2000).

– actele administrative individuale cu caracter retroactiv care constată (recunosc) existenţa sau întinderea unor drepturi şi obligaţii, ce au luat naştere anterior, ori inexistenţa lor. Aceste acte se mai numesc şi acte declarative sau recognitive.

Din această categorie de acte fac parte:

– actele de anulare sau revocare a unor acte administrative de autoritate, care produc efecte juridice de la data intrării în vigoare a actului desfiinţat;

Potrivit art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, revocarea (dar – *eadem ratio* – şi anularea) nu mai poate interveni în situaţia în care actul administrativ unilateral a produs efecte juridice, intrând în circuitul civil, desfiinţarea unui asemenea act nelegal fiind de competenţa exclusivă a instanţei judecătoreşti.

– actele administrative normative interpretative emise de acelaşi organ sau organul superior celui care a emis actul interpretat[1], care au efect retroactiv de la data aplicării actului interpretat;

Totuşi, art. 67 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, prevede că actul interpretativ poate confirma sau infirma interpretările judiciare, arbitrale sau administrative adoptate până la acea dată, însă nu poate aduce atingere drepturilor câştigate în baza actului interpretat.

– actele administrative jurisdicţionale au efect retroactiv, deoarece prin acestea se recunosc părţilor situaţii juridice preexistente emiterii actului.

§2. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative de autoritate

Efectele juridice ale actelor administrative de autoritate pot înceta fie ca urmare a intervenirii unui act juridic emis în acest scop, fie ca urmare a producerii unor fapte materiale prevăzute de lege ca, de exemplu, împlinirea termenului pentru care a fost emis un act administrativ.

---

[1] Activitatea de interpretare nu trebuie confundată cu activitatea de punere în executare a normelor juridice. Astfel, interpretarea unei norme juridice poate avea loc printr-o altă normă cu o forţă juridică superioară sau cel puţin egală cu cea a normei interpretate, în timp ce punerea în executare a unei norme juridice are loc prin acte administrative normative inferioare sau, mai ales, prin acte administrative individuale. De aceea, considerăm că sunt nelegale hotărârile Biroului Electoral Central privind interpretarea unor dispoziţii legale în materie electorală. Exemplificăm, în acest sens: Hotărârea nr. 2/2009 (publicată în M.Of. nr. 732 din 28 octombrie 2009), pentru interpretarea dispoziţiilor art. 19^4 alin. (1) din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României, cu modificările şi completările ulterioare, privind obligativitatea existenţei unei urne de vot speciale la fiecare local al secţiilor de votare, precum şi Hotărârea nr. 4/2009 (publicată în M.Of. nr. 742 din 2 noiembrie 2009) privind interpretarea sintagmelor „partid politic parlamentar" şi „formaţiune politică reprezentată în Parlament" din aceeaşi lege (nr. 370/2004). Pentru a fi legale, aceste hotărâri trebuie să privească aplicarea, şi nu interpretarea dispoziţiilor legale în materie electorală, întrucât interpretarea legii poate fi făcută numai de către Parlament, nu şi de autorităţile administrative, în speţă, Biroul Electoral Central.

Modalităţile juridice concrete prin care încetează efectele juridice ale actelor administrative sunt: suspendarea, revocarea şi anularea.

a) *Suspendarea actelor administrative* reprezintă operaţiunea juridică care determină încetarea temporară, totală sau parţială, a efectelor juridice ale unor acte administrative, ca urmare a existenţei unor dubii în legătură cu legalitatea sau oportunitatea acestora.

Suspendarea poate fi dispusă atât în cazul actelor administrative normative, cât şi al actelor individuale, dar numai după publicarea şi, respectiv, comunicarea acestor acte, când ele încep să producă efecte juridice. Altfel, suspendarea ar fi lipsită de obiect.

Pe perioada suspendării, organul administraţiei publice care a luat această măsură verifică legalitatea sau oportunitatea actului administrativ, urmând ca la expirarea termenului pentru care a fost suspendat, fie să îl repună în vigoare, fie să îl revoce (anuleze), dacă actul este ilegal sau inoportun.

Suspendarea poate interveni prin act juridic (administrativ sau judecătoresc) ori de drept.

Suspendarea efectelor actelor administrative poate avea loc, în primul rând, prin intermediul unor alte acte administrative cu o forţă juridică cel puţin egală cu a actelor suspendate. Ea poate fi dispusă atât de organele emitente, cât şi de organele ierarhic superioare, în cadrul controlului exercitat asupra activităţii organelor inferioare. Astfel, de exemplu, prin Ordinul nr. 1384/2009[1], Agenţia Naţională de Administrare Fiscală a suspendat aplicarea Ordinului nr. 1156/2009 privind legitimaţiile de inspecţie fiscală, emis de preşedintele acestei Agenţii.

Suspendarea pe cale administrativă a efectelor juridice ale unor acte administrative poate interveni şi cu titlu de sancţiune împotriva unor persoane fizice care au comis anumite fapte prevăzute de lege sau care nu şi-au îndeplinit anumite obligaţii legale. Astfel, de exemplu, potrivit art. 3 alin. (3) din Legea nr. 61/1991, în cazul săvârşirii repetate a unor contravenţii prevăzute de această lege, activitatea unui local public desfăşurată pe baza autorizaţiei de funcţionare va fi suspendată pe o perioadă cuprinsă între 10 şi 30 de zile.

Suspendarea executării actelor administrative unilaterale (de autoritate) poate fi dispusă şi de instanţele judecătoreşti, dar numai în situaţiile în care legea prevede în mod expres aceasta. Astfel, potrivit art. 14 alin. (1) şi art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, instanţa judecătorească are dreptul de a dispune suspendarea actului administrativ ce face obiectul litigiului, până la pronunţarea instanţei de fond sau până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a cauzei (la cererea reclamantului, în cazuri bine justificate şi pentru a se preveni producerea unei pagube iminente). Deşi legea nu prevede, considerăm că nu pot fi suspendate pe cale judecătorească actele exceptate de la controlul judecătoresc de legalitate, întrucât, potrivit legii, suspendarea reprezintă o măsură vremelnică, care poate fi dispusă numai pe perioada soluţionării acţiunii în anularea actului atacat. Cu alte cuvinte, cererea de suspendare pe cale judecătorească a unui act administrativ este condiţionată de introducerea şi admisibilitatea acţiunii principale în anularea actului considerat ilegal (de către titu-

[1] Publicat în M.Of. nr. 531 din 31 iulie 2009.

larul cererii de chemare în judecată), potrivit principiului *„accessorium sequitur principale"*.

Suspendarea poate avea loc şi de drept (*ope legis*) ca, de exemplu, în cazul atacării actului administrativ de către prefect la instanţa de contencios administrativ, în temeiul art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ. De asemenea, potrivit art. 32 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, plângerea contravenţională suspendă executarea procesului-verbal de sancţionare contravenţională.

Un alt exemplu ni-l oferă art. III alin. (1^1) din Legea nr. 169/1997[1], modificată şi completată prin Legea nr. 247/2005[2], care prevede că „actele administrative prin care au fost trecute în domeniul public sau privat al statului sau al localităţilor terenuri pentru care s-au depus cereri de reconstituire a dreptului de proprietate privată îşi suspendă efectele cu privire la aceste terenuri până la soluţionarea cererii de către comisia de fond funciar, cu excepţia terenurilor intrate deja în circuitul civil".

Suspendarea actelor administrative încetează prin revocarea actului suspendat sau ca urmare a repunerii în vigoare a acestuia.

Suspendarea de drept a executării unui act administrativ, intervenită ca urmare a acţiunii introduse de către prefect la instanţa de contencios administrativ sau ca urmare a introducerii plângerii contravenţionale încetează la data rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârii judecătoreşti pronunţate în litigiul respectiv.

Suspendarea judecătorească a actelor administrative încetează la data soluţionării litigiului de către prima instanţă ori, după caz, la data rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârii instanţei de contencios administrativ.

b) *Revocarea* reprezintă operaţiunea juridică care determină încetarea definitivă, totală sau parţială, a efectelor juridice ale actelor administrative ca urmare a ilegalităţii sau a inoportunităţii acestor acte.

Deşi nu este consacrată în mod expres de lege, revocarea actelor administrative de autoritate a devenit un principiu al regimului juridic al acestor acte care, fiind manifestări unilaterale de voinţă ale administraţiei publice pot fi, de regulă, revocate.

Motivele sau cauzele revocării constau în ilegalitatea sau inoportunitatea actului administrativ.

Revocarea poate fi dispusă de organul emitent al actului ilegal sau inoportun.

Măsura revocării poate fi dispusă şi de către organul ierarhic superior emitentului actului, dar numai în cazul actelor administrative individuale pentru a nu se confunda cu abrogarea şi numai pentru motive de inoportunitate pentru a nu se confunda cu anularea.

Revocarea propriului act administrativ mai poartă denumirea de retractare sau retragere a actului administrativ. Astfel, prin art. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2008[3] s-a retras actul de recunoaştere a unei asociaţii ca fiind de utilitate publică (acest act fiind tot o hotărâre a Guvernului cu nr. 1308/2004).

---

[1] Legea nr. 169/1997 pentru modificarea şi completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 a fost publicată în M.Of. nr. 299 din 4 noiembrie 1997.

[2] Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente a fost publicată în M.Of. nr. 653 din 22 iulie 2005.

[3] Publicată în M.Of. nr. 731 din 29 octombrie 2008.

Revocarea unui act administrativ normativ mai poartă denumirea de abrogare.

Abrogarea este reglementată în art. 62 din Legea nr. 24/2000 şi reprezintă o modalitate juridică de încetare a efectelor actelor normative în general[1], deci inclusiv a actelor administrative.

Abrogarea, ca şi revocarea, poate fi totală, când încetează toate prevederile actului administrativ normativ abrogat, sau parţială, când anumite prevederi ale actului respectiv continuă să rămână în vigoare. De asemenea, trebuie precizat că ambele măsuri de încetare a efectelor actelor administrative au caracter definitiv. În acest sens, Curtea Constituţională, prin decizia cu nr. 117/2009[2], a arătat că prin art. 62 alin. (3) din Legea nr. 24/2000[3] s-a consacrat, pe de o parte, caracterul definitiv al abrogării actelor normative, care nu mai pot produce efecte în viitor, iar, pe de altă parte, interdicţia revigorării unui act normativ prin abrogarea actului abrogator al acestuia. Aceste reguli de tehnică legislativă, se arată în aceeaşi decizie a Curţii Constituţionale, au fost edictate în scopul de a asigura coerenţa şi stabilitatea ansamblului legislativ, pentru a evita posibilele suprapuneri şi necorelări care ar genera haos şi confuzie în sistemul legislaţiei.

Mai trebuie precizat faptul că abrogarea produce efecte numai pentru viitor, ceea ce înseamnă că toate efectele produse de actele administrative individuale emise în temeiul actului normativ abrogat, dar anterior abrogării, rămân pe deplin valabile. Altfel, s-ar încălca principiul securităţii circuitului juridic, consacrat atât în dreptul nostru, cât şi în jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene[4]. O garanţie legislativă internă, în acest sens, o reprezintă art. 25 din Legea nr. 24/2000, care prevede că, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situaţii juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu şi-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări, este necesar ca în proiectul de act normativ să fie prevăzute soluţii legislative pentru situaţii tranzitorii. Acelaşi text de lege prevede că proiectul de act normativ trebuie să cuprindă, dacă e cazul, măsuri legislative pentru soluţionarea conflictului între acte normative de categorii diferite, potrivit principiului ierarhiei normelor de nivel superior.

De asemenea, este de preferat ca prin abrogarea actelor administrative normative să nu se producă o schimbare bruscă a reglementărilor pentru a nu se contraveni principiului încrederii legitime în stabilitatea actelor autorităţilor publice, consacrat în

---

[1] Deşi abrogarea reprezintă o modalitate juridică de încetare a efectelor unui act normativ, în practică s-a înregistrat recent o anomalie, abrogându-se un act normativ care nu a intrat niciodată în vigoare. Este vorba despre Codul penal adoptat în anul 2004, a cărui intrare în vigoare a fost prelungită în mod succesiv, până când a fost abrogat de Codul penal adoptat în anul 2009 (M.Of. nr. 510 din 24 iulie 2009).

[2] Publicată în M.Of. nr. 135 din 4 martie 2009.

[3] Acest text de lege are următorul conţinut: „Abrogarea unei dispoziţii sau a unui act normativ are caracter definitiv. Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ iniţial. Fac excepţie prevederile din ordonanţele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare şi au fost respinse prin lege de către Parlament".

[4] A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 4 noiembrie 2008, publicată în M.Of. partea I, nr. 358/2009.

jurisprudența Curții de Justiție (a Uniunii Europene) de la Luxemburg[1]. Același imperativ se regăsește și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care s-a pronunțat în sensul existenței unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și predictibile în aplicarea lor și care să nu fie încălcate de alte norme de drept ulterioare[2].

Organele competente să revoce un act administrativ pot să-l și modifice sau să îl suspende, potrivit principiului *„qui potest plus, potest minus"*.

Organele superioare nu pot însă modifica actele administrative individuale, care sunt de competența exclusivă a organelor inferioare și nu pot emite alte acte în locul actelor revocate, întrucât aceasta ar însemna o substituire în atribuțiile autorității inferioare[3]. Organul superior poate însă obliga organul inferior să examineze o anumită situație în scopul de a lua anumite măsuri.

Revocarea unui act administrativ individual pentru motive de ilegalitate produce efecte retroactive de la data adoptării (emiterii) actului revocat, efectele acestuia desființându-se în totalitate ca și cum actul nu ar fi existat.

Revocarea pentru motive de inoportunitate produce efecte de la data la care actul a devenit inoportun, iar efectele juridice produse de actul revocat până la data revocării sunt și rămân valabile, întrucât, în mod logic, un asemenea motiv de revocare este posterior adoptării (emiterii) actului administrativ.

În practica administrației publice constatăm utilizarea, uneori, a unei terminologii inadecvate acestor noțiuni juridice de „revocare" și, respectiv, „abrogare". Astfel, de exemplu, pentru a se înțelege că Hotărârea Guvernului nr. 1344/2008 privind retragerea actului de recunoaștere a unei asociații ca fiind de utilitate publică produce efecte numai pentru viitor, în art. 2 al acestei hotărâri s-a dispus abrogarea, și nu revocarea hotărârii de recunoaștere, respectiv a Hotărârii nr. 1308/2004. În realitate însă, atât hotărârea revocată nr. 1308/2004, cât și hotărârea de revocare nr. 1344/2008 sunt hotărâri cu caracter individual, astfel încât Guvernul trebuia să se limiteze la retragerea (revocarea) propriei hotărâri inițiale, așa cum a dispus prin art. 1 din Hotărârea nr. 1344/2008, pentru motivele de inoportunitate[4] menționate în preambulul său, ci nu să dispună și abrogarea, care, pe de o parte, este lipsită de obiect, actul inițial fiind revocat, iar, pe de altă parte, această măsură administrativă este specifică actelor administrative normative, și nu celor individuale.

Cu toate acestea, pentru a face distincția clară între revocarea cu efecte *„ex tunc"* (pentru motive de nelegalitate) a actelor de autoritate individuale, pe de o parte și revocarea cu efect *„ex nunc"* a acestor acte (pentru motive de inoportunitate),

---

[1] A se vedea, de exemplu: decizia din 5 iunie 1973 *Comisia c. Consiliu*, pronunțată în cauza 81/72, Culegere 1973, p. 575 sau decizia *Topfer*, pronunțată în cauza 112/77 *Gesellschaft GmbH in Firma August Topfer c. Comisia*, Culegere 1978, p. 1019.

[2] A se vedea Hotărârea din 9 decembrie 2008, pronunțată în cauza *Viașu c. României* (M.Of. nr. 361 din 29 mai 2009).

[3] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 116.

[4] Astfel, în motivarea acestei hotărâri se menționează că asociația în cauză a donat prin contracte de donație autentificate cea mai mare parte a patrimoniului său, fapt ce a condus la nerespectarea obligației legale de a menține cel puțin nivelul activității și performanțele care au determinat recunoașterea.

precum şi a actelor de autoritate cu caracter normativ (indiferent de motivul revocării), pe de altă parte, am putea conveni ca acest din urmă caz de revocare (cu efecte *„ex nunc"*) să fie denumit abrogare.

Revocarea unor acte administrative poate interveni şi ca o măsură de sancţionare a beneficiarilor acestor acte, care nu şi-au îndeplinit sau nu au respectat obligaţiile prevăzute în actul respectiv sau în legea pe baza căreia actul a fost emis. Astfel, potrivit art. 97 alin. (5) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 195/2002[1], poliţia rutieră anulează permisul de conducere a autovehiculelor, în cazul în care beneficiarul acestuia a fost condamnat definitiv pentru o infracţiune de ucidere sau vătămare corporală a unei persoane ca urmare a nerespectării regulilor de circulaţie pe drumurile publice. Observăm că în acest al actului normativ menţionat se foloseşte o terminologie inadecvată, întrucât, în realitate, nu este vorba despre anularea permisului de conducere, care presupune existenţa unei cauze de nelegalitate a acestuia, ci despre revocarea acestui act administrativ cu titlu de sancţiune a beneficiarului lui.

De la principiul revocabilităţii actelor administrative fac excepţie următoarele acte:

– actele administrative jurisdicţionale sunt irevocabile, întrucât ele se bucură de o anumită stabilitate ca urmare a faptului că organele care le emit, cu prilejul soluţionării unor litigii, se dezînvestesc de dreptul de a mai reveni asupra acestora;

– actele administrative pe baza cărora au luat naştere raporturi juridice civile şi de muncă, întrucât aceste raporturi juridice iau naştere prin acordul de voinţă al părţilor şi nu mai pot fi desfiinţate prin manifestarea de voinţă unilaterală a organului emitent al actului administrativ;

– actele administrative care au dat naştere unor drepturi subiective garantate de lege prin stabilitate ca, de exemplu: titlurile de proprietate emise de comisiile judeţene de aplicare a Legii fondului funciar. Prin aceste acte s-a constituit ori reconstituit dreptul de proprietate privată, care este un drept fundamental garantat de însăşi Constituţia României în art. 44;

– actele administrative atributive de statut personal ca, de exemplu, o diplomă şcolară, nu mai pot fi revocate, întrucât ele au la bază o activitate anterioară a unor persoane, iar revocarea lor ar fi inutilă din moment ce persoana interesată ar putea cere oricând emiterea unui asemenea act cu acelaşi conţinut;

– actele administrative care au fost realizate material nu mai pot fi revocate, întrucât prin revocare nu se mai poate restabili situaţia anterioară. Este irevocabilă, de exemplu, o autorizaţie de demolare a unei construcţii care a fost deja demolată sau o autorizaţie de construire după ce lucrările de construire s-au executat;

– actele administrative de sancţionare contravenţională nu mai pot fi revocate nici de organul emitent, nici de organul superior, ci ele pot fi anulate doar pe cale judecătorească.

Cu toate acestea, irevocabilitatea unui act administrativ nu poate fi invocată de beneficiarul acestuia, dacă actul respectiv a fost emis datorită manevrelor sale frau-

[1] Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 195/2002 privind circulaţia pe drumurile publice a fost republicată în M.Of. nr. 670 din 3 august 2006.

duloase sau dolosive, întrucât nimeni nu poate invoca în favoarea sa propria-i vină (*nemo auditur suam turpitudinem allegans*).

Dacă actul irevocabil a fost emis din culpa exclusivă a autorității administrației publice, el nu mai poate fi revocat dacă revocarea atrage consecințe păgubitoare pentru titularul sau beneficiarul acelui act.

În acest sens, Legea nr. 554/2004 prevede, în art. 1 alin. (6), că autoritatea publică emitentă nu mai poate revoca un act administrativ unilateral nelegal, dacă acesta a intrat în circuitul civil și, deci, a produs efecte juridice.

În această situație actul nu mai poate fi revocat, singura modalitate legală de desființare a acesteia fiind acțiunea în justiție. Prin excepție, potrivit art. 16 alin. (2) din O.U.G. nr. 27/2003, autoritatea administrativă va putea revoca o autorizație, pe care a fost obligată să o emită de către instanța judecătorească, în baza procedurii aprobării tacite[1], dacă prin această autorizație se aduce o gravă atingere interesului public, siguranței naționale, ordinii și sănătății publice și care nu poate fi altfel remediată. Actul de revocare a autorizației poate fi atacat însă la instanța de contencios administrativ.

În doctrină s-a arătat că irevocabilitatea actelor administrative nu poate fi invocată în cazul actelor inexistente, adică atunci când acestea nu au avut niciun moment aparența de legalitate[2].

c) Anularea reprezintă operațiunea juridică de încetare definitivă a efectelor juridice ale unui act administrativ ilegal.

În doctrină s-a susținut că distincția dintre nulitatea absolută și nulitatea relativă are mai puțină relevanță, în dreptul administrativ dat fiind regimul lor juridic asemănător[3]. Astfel, anularea unui act administrativ ilegal se poate dispune de către organele administrative, indiferent dacă actul în cauză a încălcat o normă ce ocrotește un interes general sau personal. Aceste organe pot oricând să anuleze din oficiu actele administrative ilegale, neexistând nici un termen de prescripție care să limiteze controlul legalității pe cale administrativă. De asemenea, în dreptul administrativ pot fi confirmate uneori și nulitățile absolute nu numai cele relative. În cazul anulării dispuse de instanța judecătorească nu se face distincție între nulitatea absolută și cea relativă sub aspectul termenului în care poate fi introdusă acțiunea. De aceea, se consideră că în dreptul administrativ nulitățile iau, în general, aspectul nulităților absolute.

Cu toate acestea, suntem de părere că o astfel de distincție între nulitatea absolută și nulitatea relativă trebuie făcută și în dreptul administrativ, dar numai în privința cauzelor de nulitate, pentru a se da, astfel, posibilitatea oricărei persoane interesate de a cere constatarea nulității actelor administrative prin care se încalcă normele legale imperative și implicit interesul public.[4]

---

[1] Potrivit art. 3 alin. (1) lit. b) din O.U.G. nr. 27/2003, prin „procedura aprobării tacite" se înțelege acea procedură prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații. Pentru detalii în legătură cu această procedură, a se vedea cap. V, secțiunea a 3-a, §3, partea a II-a.

[2] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 353.

[3] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 63.

[4] A se vedea, pe larg, *A. Trăilescu*, Unele considerații referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităților în dreptul administrativ, în Dreptul nr. 12/2001, p. 83.

Astfel, încălcarea normelor de competență sau a unor formalități procedurale esențiale pentru valabilitatea actelor administrative constituie, întotdeauna, motiv de nulitate absolută a actelor emise în aceste condiții. Unele dintre aceste cazuri sunt reglementate în mod expres de lege. Un exemplu, în acest sens, îl reprezintă art. 2 alin. (5) din Ordonanța Guvernului privind regimul juridic al contravențiilor[1], care prevede că hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București prin care s-au stabilit contravenții cu nesocotirea normelor în materie de contravenții sunt nule de drept, nulitatea putând fi constatată de instanța de contencios administrativ la cererea oricărei persoane interesate.

Un alt exemplu similar ne este oferit de aceeași Ordonanță a Guvernului, care sancționează cu nulitatea procesele-verbale de sancționare contravenționale emise cu nerespectarea condițiilor de formă prevăzute de art. 17 din acest act normativ .

Anularea poate fi dispusă de organul ierarhic superior emitentului actului ilegal sau de către instanța judecătorească.

Anularea pe cale administrativă își are temeiul în relațiile de subordonare existente între organul emitent al unui act administrativ și superiorul său ierarhic, însă, uneori, este prevăzută, în mod expres, de lege. Astfel, potrivit art. 28 alin. (1) partea finală din Legea nr. 340/2004 republicată, „ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune Guvernului măsuri de anulare a ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale". Actele de autoritate irevocabile nu pot fi însă anulate pe cale administrativă.

Anularea pe cale judecătorească a unui act administrativ poate avea loc cu condiția ca actul să nu fie exceptat de la controlul instanțelor judecătorești.

Motivul anulării îl reprezintă ilegalitatea actului administrativ. Obiectul anulării îl pot constitui atât actele normative, cât și cele individuale. Un act administrativ de autoritate poate fi anulat în totalitate, dacă este în întregime ilegal, ori numai în parte, dacă numai unele din dispozițiile sale sunt ilegale.

Anularea actelor administrative individuale are efect retroactiv, ceea ce înseamnă că efectele actului anulat se șterg *ex tunc*, ca și cum actul nu ar fi existat.

Anularea actelor administrative normative produce efecte numai pentru viitor, prin analogie cu anularea acestor acte pe cale judecătorească. Astfel, potrivit art. 23 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Pentru identitate de rațiune și având în vedere principiul neretroactivității normelor juridice, concluzionăm că nici anularea pe cale administrativă a actelor administrative normative nu poate avea efect retroactiv.

În doctrină se mai vorbește și despre categoria actelor administrative inexistente[2]. Aceste acte nu prezintă nici cel puțin aparența de legalitate, ilegalitatea lor fiind atât de evidentă încât oricine o poate sesiza. De aceea, în cazul actului inexistent nu operează prezumția de legalitate și, ca atare, el nu poate fi pus în executare, spre deosebire de actul lovit de nulitate care, bucurându-se de prezumția de legalitate, produce efecte juridice până la constatarea nulității lui.

---

[1] Publicată în M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

[2] A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 149-156.

Prevederi referitoare la actele inexistente întâlnim chiar în Constituția României care, în art. 108 alin. (4), prevede că nepublicarea în Monitorul Oficial a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului atrage inexistența acestora.

În ceea ce privește încetarea efectelor actelor administrative prin fapte materiale prevăzute de lege, trebuie făcută distincția între actele administrative normative și cele cu caracter individual.

În dreptul nostru administrativ s-a statornicit regula potrivit căreia efectele juridice ale actelor administrative normative nu încetează ca urmare a unui fapt material[1]. Fac excepție de la această regulă actele administrative normative temporare ale căror efecte juridice încetează prin împlinirea termenului pentru care au fost emise.

În schimb, actele administrative individuale își încetează efectele ca urmare a intervenirii următoarelor fapte materiale:

– moartea subiectului de drept;
– prescripția;
– executarea actului administrativ.

Astfel, de exemplu, executarea sancțiunii contravenționale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat celui sancționat în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii (art. 14 din O.G. nr. 2/2001).

[1] Ibidem, p. 176.

Capitolul III
Actele administrative de gestiune

Secțiunea 1. Noțiune, clasificare, trăsături

Actele administrative de gestiune sunt acele acte juridice pe care autoritățile administrației publice le încheie cu diverse persoane fizice sau juridice, prin acordul de voință al părților, în regim de drept public sau de drept privat, pentru administrarea domeniului public și privat și organizarea de servicii publice în vederea satisfacerii unor interese generale.

Actele administrative de gestiune se împart în:

– *acte de gestiune publică* pe care administrația le încheie în calitatea sa de putere publică pentru satisfacerea intereselor generale;

– *acte de gestiune privată* pe care administrația publică le încheie în calitate de persoană juridică civilă.

Actele de gestiune publică, denumite și contracte administrative, sunt supuse unui regim juridic mixt (de drept public și de drept privat), preponderent fiind regimul de drept public.

Actele de gestiune privată, denumite și contracte de drept comun, sunt supuse cu preponderență regimului de drept privat care se completează cu unele reguli speciale de drept public. Astfel, de exemplu, consiliile locale pot înstrăina bunuri din domeniul privat de interes local, însă numai prin licitație și pe baza unui raport de evaluare a acestor bunuri [art. 123 alin. (1) și (3) din Legea nr. 215/2001, republicată].

În concluzie, pe lângă regulile dreptului comun, actelor de gestiune privată li se aplică și unele reguli speciale, de drept public, dar preponderente rămân dispozițiile de drept comun.

Actele administrative de gestiune ale administrației publice se caracterizează prin următoarele trăsături specifice:

– au la bază acordul de voință între două sau mai multe părți dintre care, cel puțin una este o autoritate a administrației publice;

– au ca obiect organizarea de servicii publice, efectuarea de lucrări publice și valorificarea bunurilor proprietate publică sau privată;

– cauza actelor administrative de gestiune constă în satisfacerea intereselor publice.

Prin excepție de la caracterul bilateral al actelor administrative de gestiune, fac parte din această categorie și unele acte unilaterale de drept civil ale administrației publice, cum sunt: darea unei procuri, promisiunea de recompensă, oferta de contractare, renunțarea la un drept, dacă acestea au ca obiect bunuri din domeniul privat.

Cea mai importantă categorie a actelor administrative de gestiune ale administrației publice o constituie contractele administrative. Întrucât aceste contracte sunt

supuse, cu preponderență, regimului de drept public, ne vom ocupa în continuare de studiul acestora, celelalte contracte aparținând dreptului privat și, în special, dreptului civil.

Secțiunea a 2-a. Contractele administrative

§1. Trăsături specifice, clasificare și definiție

Teoria contractelor administrative s-a format în dreptul francez, fiind rodul jurisprudenței Consiliului de Stat care a fost, apoi, preluată și sistematizată de doctrină.

În dreptul francez erau considerate contracte administrative următoarele:[1]

– contractul de furnituri care constă în furnizarea sau confecționarea de obiecte materiale mobiliare;

– contractul de lucrări publice care avea ca obiect efectuarea unei construcții imobiliare publice;

– contractul administrativ de transport care avea ca obiect transporturi pentru stat;

– contractul de concesiune a unui serviciu public care avea ca obiect organizarea și exploatarea unui serviciu public.

Elementele caracteristice ale contractului administrativ erau considerate următoarele:

– încheierea contractului pe baza unui caiet de sarcini și a condițiilor generale de contractare care cuprindeau și reguli exorbitante de drept comun;

– angajamentul de cooperare activă și personală a particularului la funcționarea serviciului public;

– aplicarea unui regim de drept public;

– inserarea unei clauze prin care părțile declarau că sunt de acord să se supună jurisdicției administrative.

În literatura de specialitate franceză s-a arătat că, deși clauzele contractelor administrative sunt redactate de administrație pe baza caietelor de sarcini, acest fapt nu aduce atingere caracterului contractual al acestor acte, deoarece particularul este liber să accepte sau nu aceste clauze și să încheie sau nu contractul cu administrația[2].

În dreptul român interbelic au existat trei opinii în legătură cu teoria contractelor administrative:

Într-o opinie se accepta această teorie cu referire expresă la contractul de concesiune a serviciilor publice[3].

Într-o altă opinie se respingea teoria contractelor administrative, considerându-se că aceasta nu este compatibilă cu divizarea actelor administrației publice în acte de

---

[1] A se vedea, în acest sens, *J. Roche*, Precis de droit public, Dunod, 1973, p. 130.

[2] *F.B. Benoit*, Le droit administratif français, Paris, Dalloz, 1968, p. 605-606.

[3] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 412-413.

autoritate şi acte de gestiune[1]. Se admitea însă că, în ce priveşte contractul de concesiune a domeniului public, acesta este un act mixt şi nu un simplu act de gestiune.

În fine, potrivit unei a treia opinii, toate contractele încheiate de administraţia publică erau considerate contracte administrative supuse unui regim de drept administrativ.[2]

După anul 1944, teoria contractelor administrative nu a mai avut o susţinere constantă în doctrina română.

În prezent, teoria contractelor administrative a redevenit actuală ca urmare a noii legislaţii adoptate după anul 1990.

Având în vedere doctrina şi legislaţia de specialitate putem spune că trăsăturile specifice ale contractelor administrative constau în următoarele[3]:

– încheierea lor are loc pe baza acordului de voinţă între o autoritate a administraţiei publice şi un particular;

– particularul se angajează, în schimbul unei sume de bani, să asigure funcţionarea unui serviciu public, ori să efectueze o lucrare publică care reprezintă obligaţia legală a administraţiei;

– particularul are obligaţia de a accepta anumite clauze reglementare stabilite prin caietul de sarcini, în baza legii;

– când interesul public o cere, autoritatea administraţiei publice poate denunţa unilateral contractul, fără a recurge la justiţie;

– autoritatea administraţiei publice sau cel autorizat de aceasta nu poate ceda drepturile sau obligaţiile sale decât altei autorităţi a administraţiei publice, în condiţiile legii, iar particularul le poate ceda altei persoane numai cu aprobarea autorităţii administrative.

În funcţie de obiectul lor contractele administrative pot fi clasificate astfel:

a) *contractul de concesiune* a bunurilor din domeniul public este contractul prin care o autoritate publică (administrativă), numită concedent, transmite pentru o perioadă determinată, unei persoane numită concesionar, care acţionează pe riscul şi pe răspunderea sa, dreptul şi obligaţia de exploatare a unui bun proprietate publică în schimbul unei redevenţe;[4]

b) *contractul de achiziţii publice* reprezintă acel contract care are ca obiect dobândirea definitivă sau temporară, de către o autoritate publică achizitoare, de bunuri sau investiţii publice prin cumpărare, închiriere sau antrepriză, precum şi servicii publice finanţate integral sau parţial din bugetul public sau din fonduri extrabugetare.

Contractul de achiziţie publică are trei variante:[5]

---

[1] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1929, p. 394 şi urm.; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice, Ed. Mârvan, Bucureşti, 1934, p. 133.

[2] *P. Strihan*, Contractele administrative în dreptul român. Contribuţii la o teorie generală, Tipografia Curierul Judiciar, Bucureşti, 1946, p. 7 şi urm.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 363-364.

[4] A se vedea, art. 1 alin. (2) din O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică (M.Of. nr. 569 din 30 iunie 2006).

[5] Art. 3^1 din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii (M.Of. nr. 418 din 15 mai 2006).

– contractul de furnizare de produse care are ca obiect furnizarea unuia sau mai multor produse, pe baza cumpărării, inclusiv în rate, sau a închirierii, aceasta din urmă cu sau fără opțiune de cumpărare a acestor produse;

– contractul de lucrări publice care are ca obiect execuția sau, după caz, atât proiectarea, cât și execuția uneia sau mai multor lucrări de construcții;

– contractul de servicii care are ca obiect prestarea unuia sau mai multor servicii de către un particular în favoarea unei autorități publice;

c) *contractul de împrumut* public este contractul prin care statul sau unitățile administrativ-teritoriale obțin sau garantează împrumuturi de pe piețele interne sau externe pentru realizarea de investiții publice, precum și pentru refinanțarea datoriei publice;

d) *contractul de grant* este acel contract încheiat între Fondul Român de Dezvoltare Socială și reprezentanții comunităților rurale și grupurilor dezavantajate în temeiul căruia Fondul transmite beneficiarilor sau, după caz, organizațiilor intermediare, cu titlu gratuit, sume de bani denumite granturi, în scopul exclusiv al executării proiectelor aprobate.

Aceste contracte sunt reglementate prin dispoziții legale speciale, dar regimul lor juridic cuprinde multe reguli comune atât de drept public, cât și de drept privat.

De aceea, vom prezenta, mai întâi, regulile comune privind procedura de încheiere, executare și încetare a contractelor administrative, după care vom analiza distinct, unele din aceste contracte, pe care le considerăm cele mai importante și frecvent utilizate în activitatea administrației publice.

§2. Procedura încheierii contractelor administrative și condițiile de valabilitate ale acestora

Contractele administrative se încheie între o autoritate a administrației publice și un particular (persoană juridică sau fizică).

Unul dintre principiile generale ale dreptului, în materie contractuală, este principiul consensualismului, în conformitate cu care un contract ia naștere pe baza și pe data realizării acordului de voință între părțile contractante. Acest principiu își menține valabilitatea și în cazul contractelor administrative, dar este, în parte, atenuat întrucât cele mai importante clauze ale acestor contracte sunt stabilite, în mod unilateral, de către administrație, prin caietul de sarcini.

Clauzele stabilite prin caietul de sarcini constituie partea reglementară a contractelor administrative, dar ele devin valabile numai după ce au fost inserate în contract, cu acordul ambelor părți.[1]

Celelalte clauze contractuale care se stabilesc de către părți, de comun acord, formează partea convențională a contractului administrativ.[2]

Prin modul de elaborare, contractele administrative se aseamănă cu contractele de adeziune.[3]

---

[1] *F.P. Benoit*, op. cit., parag. 1076, p. 607.

[2] A se vedea și *S. David*, op. cit., p. 36 și urm.

[3] *F.P. Benoit*, op. cit., parag. 1074, p. 606.

De regulă, contractele administrative se încheie cu acel particular-persoană fizică sau juridică – care a fost declarat adjudecatar în urma licitației organizate de către administrație. Cu alte cuvinte, particularul contractant al administrației publice este ales în baza unei licitații, finalizate cu un proces-verbal de licitație și o hotărâre de adjudecare a comisiei de licitație, care stau la baza încheierii contractului.

Așadar, licitația reprezintă o condiție de valabilitate a contractelor administrative, alături de cele prevăzute în art. 948 C.civ. De altfel, organizarea licitației este necesară și în cazul actelor de gestiune privată ale administrației publice [art. 123 alin. (2) din Legea nr. 215/2001]. Această condiție procedurală este, de regulă, esențială pentru încheierea valabilă a unui contract cu administrația publică, dată fiind necesitatea unei cât mai bune administrări a intereselor publice.

Licitația poate fi organizată de administrația publică, direct sau prin intermediul unei firme specializate. Pentru a fi valabilă, ea trebuie să întrunească toate condițiile de publicitate prevăzute de legile speciale și completate cu cele cuprinse în dispozițiile art. 499-510 C.proc.civ.

Licitația poate fi:

– licitație deschisă, când participarea la aceasta este permisă oricărei persoane fizice sau juridice, fără nicio restricție;

– licitație restrânsă, când autoritatea administrativă poate organiza o selecție a contractanților, în funcție de garanțiile oferite, pentru o executare corespunzătoare a clauzelor din caietul de sarcini și proiectul de contract;

O altă condiție specială de valabilitate a actelor de gestiune ale administrației publice o reprezintă aprobarea încheierii lor de către autoritățile administrației publice competente. Astfel, de exemplu, potrivit art. 123 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, consiliile locale și cele județene hotărăsc ca bunurile ce aparțin domeniului public sau privat, de interes local sau județean, să fie date în administrarea regiilor autonome și instituțiilor publice, să fie concesionate ori să fie închiriate.

În cazul contractelor administrative, autoritatea administrativă trebuie să aprobe, în prealabil, caietul de sarcini care stabilește condițiile minime ce trebuie îndeplinite de către participanții la licitație. Clauzele cuprinse în caietul de sarcini, odată aprobate, vor constitui partea reglementară și cea mai importantă a contractului administrativ, ceea ce face ca o aprobare ulterioară a contractului să nu mai fie necesară. Contractul administrativ va cuprinde și clauzele convenite de părțile contractante, în completarea celor din caietul de sarcini, fără a contraveni acestora. Aceste clauze, reduse la număr și de mai mică importanță, ca, de exemplu, stabilirea redevenței, formează partea convențională a contractului.

În concluzie, pe lângă condițiile generale de valabilitate ale oricărui act juridic, prevăzute de art. 948 C.civ.[1], actele de gestiune ale administrației publice trebuie să întrunească și aceste condiții speciale.

În privința formei, unele reglementări speciale prevăd obligativitatea încheierii contractelor administrative în formă scrisă, sub sancțiunea nulității acestora (de

[1] Potrivit acestui text de lege condițiile de valabilitate ale unei convenții sunt: capacitatea de a contracta (părțile contractului), consimțământul valabil, un obiect determinat și o cauză licită.

exemplu, în cazul contractului de concesiune[1]). În aceste cazuri, forma scrisă reprezintă o condiție de validitate a contractului administrativ.

Considerăm că și în cazurile în care o asemenea prevedere legală nu există, contractele administrative – dată fiind importanța lor pentru interesul public – se încheie „*ad validatem*" în formă scrisă.

Durata contractelor administrative se stabilește de părți, în unele cazuri legea prevăzând o durată maximă ca, de exemplu, 49 ani în cazul concesiunii [art. 7 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006].

Obiectul contractelor administrative constă în achiziționarea și exploatarea bunurilor din domeniul public, organizarea de servicii publice, executarea și exploatarea de lucrări publice.

Cauza contractelor administrative o reprezintă satisfacerea intereselor generale ale societății în ansamblu ori ale colectivităților locale.

§3. Efectele contractelor administrative

Prin efectele actului juridic înțelegem drepturile subiective și obligațiile născute, modificate sau stinse prin actul respectiv. Unul dintre principiile de bază care guvernează efectele unui act juridic bilateral este principiul forței obligatorii a contractului, consfințit în art. 969 C.civ., potrivit căruia părțile contractante trebuie să-și execute obligațiile asumate prin contract ca și cum acestea ar rezulta din lege.

Acest principiu își găsește pe deplin aplicabilitatea și în cazul contractelor administrative ale administrației publice care iau naștere tot prin acordul de voință al părților, ca și contractele civile (*ubi eadem est ratio eadem lex esse debet*).

Obligația principală a particularului contractant depinde de tipul contractului administrativ încheiat, constând, după caz, în:

– asigurarea continuității funcționării serviciului public;
– executarea unor lucrări publice;
– achiziționarea unor bunuri publice;
– exploatarea unui bun din domeniul public.

Alte obligații accesorii pot fi:

– executarea lucrărilor de investiții la care particularul s-a obligat prin caietul de sarcini;
– plata eventualelor redevențe;
– restituirea bunurilor concesionate libere de orice sarcini la expirarea contractului etc.

Obligația principală a administrației publice este de a asigura condițiile necesare executării contractului și, în anumite cazuri, de a plăti prețul convenit. Autoritatea administrativă are însă dreptul să verifice, pe perioada derulării contractului, modul în care se respectă clauzele acestuia de către particularul cocontractant.

---

[1] A se vedea art. 44 alin. (1) din Normele metodologice-cadru de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică (M.Of. nr. 146 din 28 februarie 2007).

Părţile nu pot fi dezlegate de obligaţiile lor decât din cauze de forţă majoră sau dacă fapta culpabilă a uneia din părţi a determinat imposibilitatea absolută de executare a contractului. În doctrină s-a arătat că aceste cauze de neexecutare trebuie privite însă cu multă circumspecţie pentru a salva, în limitele posibilului, funcţionarea serviciului public[1].

Părţile nu pot fi, de regulă, substituite în executarea obligaţiilor lor, întrucât contractul a fost încheiat în considerarea prestaţiei particularului adjudecatar (*intuitu personae*). Numai în mod excepţional, pentru asigurarea continuităţii serviciului public, concesionarul poate fi substituit cu acordul administraţiei, iar aceasta îşi poate, eventual, substitui o autoritate publică subordonată.

După cum s-a arătat în literatura juridică, răspunderea părţilor din contractele administrative este, de regulă, asemănătoare cu cea din dreptul comun[2]. Ceea ce diferă este modalitatea de punere în executare a sancţiunilor pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a contractelor administrative, dat fiind regimul lor juridic special. Astfel, prin caietul de sarcini, administraţia stabileşte anumite clauze speciale privind sancţiunile care se aplică cocontractantului său, în situaţia în care acesta nu-şi îndeplineşte obligaţiile sau le îndeplineşte în mod defectuos. Aşadar, în asemenea cazuri, administraţia îşi poate rezerva dreptul să rezilieze contractul fără să apeleze la justiţie şi să oblige cocontractantul său la plata de penalităţi şi daune, potrivit clauzelor din contract. Această putere a administraţiei este justificată de necesitatea luării tuturor măsurilor de garanţie pentru o bună executare a contractului în vederea satisfacerii ireproşabile a intereselor colectivităţilor locale, motiv pentru care ea inserează în contract atât o clauză rezolutorie (pact comisoriu), cât şi o clauză penală.

Cu totul alta trebuie să fie situaţia atunci când administraţia este cea care nu-şi respectă obligaţiile asumate. Considerăm şi noi că, din raţiuni de salvare a serviciului public, legea nu ar trebui să recunoască particularului contractant dreptul de a rezilia contractul în mod unilateral, ci doar dreptul de a se adresa justiţiei, pentru obligarea administraţiei la executarea contractului şi acordarea de despăgubiri[3]. Instanţa poate dispune şi rezilierea contractului, dar numai în mod excepţional, întrucât ceea ce prevalează, întotdeauna, este salvarea interesului public[4].

§4. Încetarea efectelor contractelor administrative

Toate contractele administrative îşi încetează efectele, în mod firesc, prin executarea lor integrală de către ambele părţi contractante. În cazul contractelor cu executare succesivă, momentul stingerii lor este cel al expirării termenului pentru care

---

[1] *F.P. Benoit*, op. cit., parag. 1096, p. 68.

[2] *V. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român, Partea generală, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1993.

[3] *F.B. Benoit*, op. cit., p. 622. Precizăm că legea dă dreptul concesionarului în această situaţie de a rezilia unilateral contractul [art. 35 lit. d) din Legea nr. 219/1998].

[4] Ibidem, p. 618-622; *E. Botiş*, Contractele administrative. Reflecţiuni pe marginea Afacerii Stewart, Biblioteca Judeţeană Timiş, p. 10-11.

au fost încheiate. Ele pot înceta oricând prin acordul părților, dacă o asemenea soluție servește sau, cel puțin, nu este contrară interesului public.

Contractele administrative pot înceta și prin manifestarea unilaterală de voință a uneia dintre părți, în următoarele moduri:

a) Denunțarea unilaterală a contractului de către administrație este reglementată expres în cazul contractelor de concesiune de bunuri publice [art. 57 alin. (1) lit. b) din Ordonanța de urgență nr. 54/2006]. Cu toate acestea, denunțarea unilaterală poate avea loc și în cazul contractului de concesiune de servicii publice.

Această modalitate de încetare a contractului administrativ are loc fără culpa particularului contractant, ea fiind impusă de cauze obiective care fac necesară o mai bună administrare a domeniului public.

Denunțarea poate interveni, deci, când administrația publică își dă seama că pentru o mai bună satisfacere a intereselor publice naționale sau locale trebuie să aleagă o alternativă mai sigură și mai eficientă.

Întrucât noțiunile de „interes public național" sau „interes public local" folosite de lege sunt foarte elastice, este necesar să facem trimitere la doctrină care consemnează unele din acele situații care au condus la denunțarea contractelor administrative pentru asemenea motive. Astfel, de exemplu, un bun și-a pierdut această afectațiune, urmând să fie trecut în domeniul privat. De asemenea, este posibil ca un serviciu public să devină nesatisfăcător la un moment dat ca urmare a evoluției tehnicii în domeniul respectiv sau a devenit insuficient ca urmare a extinderii localității, iar concesionarul nu se adaptează noilor condiții de organizare a serviciului public. În acest caz, privilegiul concesionarului de exploatare a unui alt bun sau serviciu public se reduce la un simplu drept de preferință la încheierea unui nou contract de concesiune, care nu-l pune la adăpost de concurența unei noi tehnici în domeniul respectiv[1].

Denunțarea contractului se va hotărî pe baza unei documentații tehnico-economice în care se va stabili cuantumul despăgubirii ce trebuie plătită particularului contractant de către administrația publică concedentă, iar în caz de dezacord, va hotărî instanța de judecată.

Hotărârea prin care s-a luat măsura denunțării poate fi atacată la instanța de contencios administrativ, cu posibilitatea suspendării executării ei, întrucât în speță se pune problema verificării existenței sau inexistenței unor împrejurări obiective, străine contractului, care au determinat o astfel de hotărâre.

b) Rezilierea contractului de către administrația publică pentru nerespectarea obligațiilor asumate de către particularul contractant, dacă o asemenea prerogativă a administrației a fost stipulată în contract.

Această modalitate de încetare a contractului constituie o sancțiune dispusă de către administrația publică împotriva cocontractantului său, vinovat de neexecutarea obligațiilor contractuale. Împotriva hotărârii de reziliere unilaterală a contractului administrativ, particularul contractant se poate adresa instanței de contencios administrativ;

c) Rezilierea contractului la cererea concesionarului poate avea loc în cazul nerespectării obligațiilor contractuale de către concedent, adică din culpa acestuia din urmă.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *F.P. Benoit*, op. cit., p. 652-654.

În ambele cazuri de reziliere a contractului partea în culpă datorează celeilalte părți daune materiale în cuantumul prevăzut în contract sau determinate ulterior potrivit legii.

Rezilierea contractului de către una din părți poate opera numai dacă o asemenea posibilitate este prevăzută sub forma unui pact comisoriu expres și numai după o încercare de conciliere, pentru a se evita încetarea intempestivă a contractului cu consecințe imprevizibile pentru interesul public.

De asemenea, părțile contractante ar trebui să prevadă în contractul lor despăgubirile pe care și le datorează reciproc în cazul rezilierii contractului din culpa uneia dintre ele.

Dacă aceste prerogative ale părților nu au fost stabilite anticipat, rezilierea contractului administrativ poate avea loc numai pe cale judecătorească, indiferent de partea care are inițiativa în acest sens.

Tot astfel, cuantumul despăgubirilor datorate de partea în culpă pentru rezilierea contractului va fi stabilită de instanța judecătorească, dacă acesta nu a fost prevăzut de părți în conținutul contractului lor, sub forma clauzei penale.

d) Renunțarea particularului cocontractant la executarea contractului datorită unei cauze de forță majoră care a condus la dispariția bunului concesionat sau în cazul imposibilității concesionarului de a-l exploata din alte cauze obiective care au ca efect ruperea definitivă a echilibrului financiar al contractului în detrimentul său. În astfel de situații, particularul contractant poate renunța la executarea contractului, fără a fi obligat la plata de despăgubiri.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Examen special asupra unor contracte administrative

Secțiunea 1. Contractul de concesiune de bunuri publice

§1. Noțiunea şi trăsăturile contractelor de concesiune

Unul dintre cele mai importante contracte administrative îl reprezintă contractul de concesiune reglementat de Ordonanța de urgență nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică.

Potrivit art. 1 alin. (2) din această Ordonanță de urgență, contractul de concesiune este acel contract prin care autoritatea publică denumită concedent transmite pentru o perioadă determinată, unei alte persoane, denumită concesionar, care acționează pe riscul şi pe răspunderea sa, dreptul şi obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe.

Din această definiție legală rezultă următoarele trăsături caracteristice ale contractului de concesiune:

a) este un contract cu titlu oneros, întrucât fiecare parte urmăreşte un avantaj prin încheierea contractului, concedentul având în vedere satisfacerea unui interes public şi obținerea unei redevențe, iar concesionarul urmărind realizarea unui profit;

b) una dintre părți, şi anume concedentul, este întotdeauna o autoritate publică, întrucât numai aceasta poate dispune de bunuri publice, iar cealaltă parte, şi anume concesionarul, este un particular care poate fi o persoană fizică sau o persoană juridică de drept privat;

c) are un caracter *intuitu personae*, întrucât se încheie în considerarea persoanei concesionarului, acesta neputând fi substituit de o altă persoană decât cu acordul concedentului;

Astfel, potrivit art. 8 din O.U.G. nr. 54/2006, subconcesionarea este interzisă, cu excepția situațiilor prevăzute de această ordonanță în art. 59 alin. (5), potrivit căruia bunurile proprietate publică pot fi subconcesionate companiilor naționale, societăților naționale sau societăților comerciale aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea autorităților administrației publice centrale sau locale, care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome şi care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea şi dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora.

d) este un contract solemn, întrucât forma scrisă este cerută de lege ca o condiție *ad validitatem* a contractului;

Astfel, art. 44 alin. (1) din Normele metodologice[1] de aplicare a Ordonanței de urgență nr. 54/2006, privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate

[1] Publicate în M.Of. nr. 146 din 28 februarie 2007.

publică, prevede că aceste contracte se încheie în formă scrisă, sub sancțiunea nulității.

e) are o durată determinată, de cel mult 49 de ani, întrucât un bun sau un patrimoniu public nu poate fi indisponibilizat în mod definitiv;

f) este un contract comutativ, adică întinderea prestațiilor fiecărei părți este certă și poate fi apreciată chiar în momentul încheierii contractului;

g) este un contract cu executare succesivă, sub forma unor prestații continue.

§2. Obiectul contractului de concesiune

Obiectul contractului de concesiune îl constituie exploatarea bunurilor publice și redevența.

Obiectul acestui contract rezultă implicit din prevederile art. 1 alin. (2) din Ordonanța de urgență nr. 54/2006, care definește contractul de concesiune, dar și din dispozițiile art. 3 din același act normativ care menționează în mod expres că fac obiectul contractului de concesiune bunurile proprietatea publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

În acest sens sunt și prevederile art. 136 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora dreptul de proprietate publică al statului și al unităților administrativ-teritoriale poate fi exercitat fie prin darea în administrare a bunurilor asupra cărora poartă acest drept, regiilor autonome ori instituțiilor publice, fie prin concesionarea sau închirierea lor[1].

Astfel, de exemplu, pot face obiectul contractului de concesiune terenurile proprietate publică pe care se află: plajele, cheiurile și zonele libere, bazele sportive, locurile de recreare, infrastructurile rutiere, feroviare, portuare și aeroportuare civile.

Redevența este suma de bani pe care concesionarul o plătește concedentului în schimbul dreptului de a exploata un bun public. Ea reprezintă o parte din profitul obținut de concesionar și se stabilește de către părți în momentul încheierii contractului. Modul de calcul și modul de plată a redevenței se stabilesc de către concedent. Potrivit art. 4 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, redevența obținută prin concesionare se face venit la bugetul de stat sau la bugetele locale, în funcție de apartenența bunului care face obiectul concesiunii.

---

[1] Închirierea bunurilor publice este supusă altor reglementări speciale, decât Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006. Un exemplu în acest sens îl reprezintă Ordinul ministrului mediului și dezvoltării rurale nr. 1222/2008 (publicat în M.Of. nr. 867 din 22 decembrie 2008) privind aprobarea Instrucțiunilor pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor publice pentru atribuirea contractelor de închiriere a unor bunuri imobile, proprietate publică a statului, aflate în administrarea Administrației Naționale „Apele Române", a Contractului-cadru de închiriere a bunurilor imobile aflate în proprietatea publică a statului și în administrarea Administrației Naționale „Apele Române", precum și a Listei cuprinzând bunurile imobile propuse spre închiriere și durata închirierii. Un alt exemplu îl reprezintă Ordinul nr. 1732 din 9 octombrie 2009 al ministrului tineretului și sportului (publicat în M.Of. nr. 757 din 5 noiembrie 2009) pentru aprobarea procedurii de închiriere a bunurilor imobile din domeniul public al statului, aflate în administrarea Ministerului Tineretului și Sportului, și pentru aprobarea Contractului-cadru de închiriere a bunurilor imobile din domeniul public al statului, aflate în administrarea Ministerului Tineretului și Sportului.

Obiectul contractului de concesionare, fiind un element esențial pentru validitatea acestuia, trebuie să îndeplinească anumite condiții:

a) bunul să existe în momentul încheierii contractului;

b) bunul trebuie să fie determinat în individualitatea sa;

c) redevența trebuie să fie determinată în momentul încheierii contractului de concesiune sau determinabilă prin stabilirea unui procent din profitul realizat de concesionar.

§3. Părțile contractului de concesiune

Părțile contractului de concesiune sunt concedentul și concesionarul.

Potrivit art. 5 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, au calitatea de concedenți următoarele autorități publice:

a) ministerele sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale în cazul concesionării bunurilor proprietate publică a statului;

b) consiliile județene, consiliile locale sau instituțiile publice de interes local în cazul concesionării bunurilor proprietatea publică a județului, orașului sau comunei.

Ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale au calitatea de concedent în numele statului, iar consiliile locale și județene precum și instituțiile publice de interes local au această calitate în numele unităților administrativ-teritoriale pe care le reprezintă. Cu alte cuvinte, părți în aceste contracte sunt, în realitate, statul și, respectiv, unitățile administrativ-teritoriale care sunt reprezentate de autoritățile publice competente potrivit legii. În consecință, prin încheierea contractelor de concesiune, aceste autorități publice angajează răspunderea juridică a statului și, respectiv, a unităților administrativ-teritoriale. De altfel, consiliile locale și județene, neavând personalitate juridică, nu răspund patrimonial în litigiile izvorâte din încheierea sau executarea contractelor de concesiune, reclamantul fiind nevoit să cheme în judecată unitatea administrativ-teritorială, în numele căreia s-a încheiat contractul, pentru a fi obligată la plata de despăgubiri în eventualitatea admiterii acțiunii judecătorești. Această concluzie se impune întrucât numai unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de un patrimoniu propriu și au capacitate juridică deplină [art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

În mod corespunzător, parte într-un litigiu izvorât dintr-un contract de concesiune va fi statul român, prin autoritatea publică ce are calitatea de concedent în contractul ce face obiectul litigiului, concedentul fiind reprezentantul (mandatarul) legal al statului. În acest sens sunt și prevederile art. 25 alin. (1) din Decretul nr. 31/1954, potrivit cărora statul este persoană juridică în raporturile la care participă nemijlocit, în nume propriu, ca subiect de drepturi și obligații.

Statul participă în raporturile juridice civile prin Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri,[1] însă în raporturile juridice de drept public el este reprezentat de autoritățile publice prevăzute în legile speciale, cum este cazul raporturilor juridice izvorâte din contractul de concesiune.

În concluzie, dacă în litigiile privitoare la dreptul de proprietate asupra bunurilor domeniului public, statul este reprezentat de Ministerul Economiei, Comerțului și

[1] În acest sens este și art. 25 alin. (2) din Decretul nr. 31/1954.

Mediului de Afaceri, iar unitățile administrativ-teritoriale de către consiliile județene sau locale (care dau mandat scris, în fiecare caz, președintelui consiliului județean, respectiv primarului), în litigiile izvorâte din încheierea și executarea contractelor de concesiune, statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt reprezentate prin autoritățile publice care au calitatea de concedent în aceste contracte.

Dispozițiile art. 5 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, care se referă la calitatea de concedent în contractele administrative de concesiune, trebuie raportate și corelate și cu dispozițiile art. 12 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia. Astfel, pentru a încheia contractul de concesiune a unui bun, concedentul trebuie să fie titularul dreptului de administrare asupra bunului, în baza hotărârii Guvernului, consiliului județean sau a consiliului local, după caz [art. 12 alin. (2) din Legea nr. 213/1998].

Această concluzie rezultă și din prevederile art. 12 alin. (3) din Legea nr. 213/1998, potrivit cărora titularul dreptului de administrare poate să posede, să folosească bunul și să dispună de acesta, în condițiile actului prin care i-a fost dat bunul în administrare. De altfel, în doctrină s-a arătat că dreptul de administrare este o modalitate juridică de exercitare a însuși dreptului de proprietate publică[1]

Deși bunurile proprietate publică pot fi date în administrare atât regiilor autonome, cât și autorităților (instituțiilor publice), numai acestea din urmă pot avea calitatea de concedent, adică pot încheia contracte de concesiune, potrivit art. 5 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006. Prin urmare, în cazul bunurilor date în administrarea regiilor autonome, calitatea de concedent o va avea autoritatea publică emitentă a actului administrativ de dare în administrare, care va retrage dreptul de administrare al regiei autonome asupra bunului în cauză, chiar dacă legea prevede că acest drept poate fi revocat numai dacă titularul său nu-și exercită drepturile și nu-și asumă obligațiile născute din actul de transmitere [art. 12 alin. (3) teza finală din Legea nr. 213/1998]. Această măsură administrativă este necesară și logică, întrucât nu pot fi exercitate, în același timp, atributele dreptului de proprietate asupra unui bun de către două persoane (o regie autonomă, în calitate de titular al dreptului de administrare și o persoană juridică de drept privat, în calitate de concesionar).

Calitatea de concesionar o poate avea orice persoană fizică sau juridică de drept privat, română ori străină.

Pentru a încheia un contract de concesiune este necesară existența capacității juridice depline a ambelor părți.

Concedentul îndeplinește această condiție întrucât, potrivit legii, atât statul cât și unitățile administrativ-teritoriale dispun de capacitate juridică [art. 25 alin. (1) din Decretul nr. 31/1954 și art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

Pentru a fi concesionar, persoana fizică trebuie să fie majoră și să nu aibă discernământul alterat, iar persoana juridică trebuie să fie înființată în mod legal și să aibă o capacitate de folosință specializată obiectului concesiunii.

---

[1] A se vedea *L. Pop*, op. cit., p. 82.

§4. Condiții procedurale prealabile încheierii contractului de concesiune

4.1. Inițierea procedurii de concesionare

Încheierea contractului de concesiune are loc din inițiativa concedentului sau ca urmare a unei propuneri de contractare făcută concedentului de un investitor interesat[1].

Concedentul poate iniția procedura de concesionare prin întocmirea și aprobarea unui studiu de oportunitate și a caietului de sarcini, urmate de publicarea anunțului privind organizarea licitației pentru selectarea viitorului cocontractant.

Studiul de oportunitate va cuprinde[2]:

– descrierea și identificarea bunului, care urmează să fie concesionat;

– motivele de ordin economic, financiar, social și de mediu care justifică acordarea concesiunii;

– nivelul minim al redevenței;

– procedura utilizată pentru atribuirea contractului de concesiune și justificarea alegerii acesteia;

– durata estimată a concesiunii;

– termenele previzibile pentru realizarea procedurii de concesionare;

– avizul obligatoriu al Oficiului Central de Stat pentru Probleme Speciale și al Statului Major General privind încadrarea obiectului concesiunii în infrastructura sistemului de apărare, după caz.

– avizul obligatoriu al structurii de administrare a ariei naturale protejate dacă obiectul concesiunii îl constituie bunuri situate în interiorul unei arii naturale protejate ori, în cazul inexistenței unei asemenea structuri, avizul autorității teritoriale pentru protecția mediului.

Acest studiu de oportunitate reprezintă un ansamblu de operațiuni tehnico-materiale obligatorii pentru încheierea contractului de concesiune.

Investitorii interesați pot iniția procedura de concesionare prin înaintarea unei propuneri de concesionare adresate concedentului, care trebuie să fie fundamentată din punct de vedere economic, financiar, social și de mediu.

La primirea propunerii de concesionare formulată de un investitor interesat, autoritatea administrativă este obligată să procedeze la întocmirea studiului de oportunitate, într-un termen de 30 de zile, în cazul în care părțile nu convin asupra unui alt termen, în scopul luării unei decizii privind concesionarea.

În cazul în care administrația publică nu dispune de capacitatea organizatorică și tehnică necesară elaborării acestei documentații, poate apela la serviciile unor consultanți de specialitate în condițiile legii privind achizițiile de servicii publice.

Studiul de oportunitate va fi aprobat de către concedent. Dacă după întocmirea studiului de oportunitate se constată că exploatarea bunului care face obiectul concesiunii implică în mod necesar și executarea unor lucrări și (sau) prestarea unor servicii, concedentul are obligația ca, în funcție de scopul urmărit și de activitățile

---

[1] Art. 9 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006.

[2] Art. 10 alin. (1) din O.U.G.. nr. 54/2006.

desfăşurate, să califice natura contractului (care s-ar putea converti astfel într-un contract de achiziţii publice).

În acest sens, trebuie avute în vedere şi prevederile art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 54/2006 potrivit cărora, dacă pentru executarea unui contract de achiziţii publice este necesară exploatarea unui bun public, dreptul de exploatare a bunului respectiv se transmite potrivit aceleiaşi proceduri aplicabile pentru atribuirea contractului de achiziţie publică.

Concesionarea bunurilor proprietate publică se aprobă prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, orăşenesc sau comunal, după caz, pe baza caietului de sarcini al concesiunii.

Caietul de sarcini se întocmeşte de către concedent şi conţine condiţiile minime pentru participare la licitaţie a celor interesaţi.

Potrivit anexei nr. 1 din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006 caietul de sarcini va cuprinde, în mod obligatoriu, următoarele elemente:

a) Informaţii generale privind obiectul concesiunii (descrierea şi identificarea bunului care urmează să fie concesionat; destinaţia bunurilor ce fac obiectul concesiunii; condiţiile de exploatare a concesiunii şi obiectivele de ordin economic, financiar, social şi de mediu, urmărite de către concedent pentru exploatarea eficace a bunurilor ce vor fi concesionate);

b) Condiţii generale ale concesiunii (regimul bunurilor utilizate de către concesionar în derularea concesiunii, adică al bunurilor proprii; obligaţiile concesionarului privind protecţia mediului; obligativitatea asigurării exploatării în regim de continuitate a bunurilor concesionate; interdicţia (posibilitatea) subconcesionării bunului concesionat; condiţiile în care concesionarul poate închiria bunul concesionat pe durata concesiunii; durata concesiunii care nu poate depăşi 49 de ani; redevenţa minimă şi modul de calcul al acesteia; natura şi cuantumul garanţiilor solicitate de către concedent; condiţii speciale impuse de natura bunului concesionat)[1]

c) Condiţiile de valabilitate pe care trebuie să le îndeplinească ofertele candidaţilor;

d) Clauze referitoare la încetarea contractului de concesiune.

Toate aceste clauze sunt stabilite în mod unilateral de către concedent şi vor fi aduse la cunoştinţa celor interesaţi. În acest scop, caietul de sarcini va fi pus în vânzare de către concedent la sediul său şi în alte locuri stabilite de către acesta şi prevăzute în anunţul publicitar.

4.2. Organizarea şi desfăşurarea licitaţiei

Procedurile de atribuire a contractului de concesiune sunt: licitaţia şi negocierea directă[2].

---

[1] Aceste condiţii speciale s-ar putea referi la: protejarea secretului de stat; regimul special al unor materiale, siguranţa în exploatare, folosirea şi conservarea patrimoniului sau protejarea şi punerea în valoare a patrimoniului cultural naţional, protecţia mediului, protecţia muncii, condiţii impuse de acordurile şi convenţiile internaţionale la care România este parte.

[2] Prin excepţie de la aceste proceduri, bunurile proprietate publică pot fi concesionate prin atribuire directă companiilor naţionale, societăţilor naţionale sau societăţilor comerciale aflate în subordinea, autoritatea sau coordonarea autorităţilor administraţiei publice centrale sau

Potrivit art. 14 din O.U.G. nr. 54/2006 putem defini licitația ca fiind acea procedură la care poate participa orice persoană fizică sau juridică interesată de depunerea unei oferte pentru atribuirea contractului de concesiune.

În scopul participării candidaților, concedentul va publica în Monitorul Oficial al României, partea a VI-a, într-un cotidian de circulație națională și într-unul de circulație locală anunțul de licitație cu cel puțin 20 de zile calendaristice înainte de data limită pentru depunerea ofertelor.

Anunțul de licitație va cuprinde următoarele date:[1]

– informații generale privind concedentul (denumire, adresă, cod fiscal etc.);

– informații generale privind obiectul concesiunii, în mod special descrierea și identificarea bunului care urmează să fie concesionat;

– informații privind documentația de atribuire (modalitatea în care cei interesați o pot procura, costul și condițiile de plată a unui exemplar al documentației, data limită pentru solicitarea clarificărilor);

– informații privind ofertele (data limită de depunere, adresa unde trebuie depuse, numărul de exemplare);

– data și locul desfășurării ședinței publice de deschidere a ofertelor;

– indicarea instanței competente în soluționarea litigiilor apărute și termenele pentru sesizarea instanței;

– data transmiterii anunțului de licitație către instituțiile abilitate, în vederea publicării.

În afara caietului de sarcini, concedentul va elabora și instrucțiunile privind organizarea și desfășurarea procedurii de concesionare, indiferent că se aplică procedura licitației sau procedura negocierii directe. Aceste instrucțiuni sunt puse la dispoziția celor interesați odată cu vânzarea caietului de sarcini la sediul concedentului și la locul prevăzut în anunțul publicitar.

Ofertele de contractare ale particularilor interesați se depun de către aceștia la sediul concedentului sau la locul prevăzut în anunțul publicitar. Potrivit art. 34 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, termenul de depunere a ofertelor se stabilește de către concedent prin anunțul procedurii. Ofertele depuse la o altă adresă decât cea indicată de către concedent sau după termenul limită de primire prevăzut în anunțul publicitar vor fi excluse de la licitație și vor fi înapoiate ofertanților, fără a fi deschise.

Ofertele particularilor interesați se transmit administrației în două plicuri sigilate, unul exterior și unul interior, care vor fi înregistrate în ordinea primirii lor într-un registru special ținut de concedent, la sediul său, precizându-se data și ora primirii.

Pe plicul exterior se va indica obiectul concesiunii pentru care este depusă oferta.

Plicul exterior va trebui să conțină:

– o fișă cu informații privind ofertantul și o declarație de participare, semnată de ofertant, fără îngroșări, ștersături sau modificări;

– acte doveditoare privind calitățile și capacitățile ofertanților conform solicitărilor concedentului;

---

locale, care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome și care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea procesului de privatizare [art. 59 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006].

[1] A se vedea anexa nr. 3 la Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006.

– actele doveditoare privind intrarea în posesia caietului de sarcini.

Pe plicul interior se înscriu numele sau denumirea ofertantului, precum şi domiciliul sau sediul social al acestuia, după caz. Acest plic va conţine oferta propriu-zisă.

Plicurile sigilate vor fi predate comisiei de evaluare în ziua fixată pentru deschiderea lor.

Oferta trebuie să cuprindă detailat toate condiţiile prevăzute în caietul de sarcini şi în instrucţiunile elaborate de concedent, cu privire la următoarele date tehnice şi financiare.

– investiţiile pe care ofertantul se obligă să le realizeze;
– perioada preconizată de amortizare a investiţiilor;
– standardele de calitate a bunurilor aduse ca investiţii;
– standardele de calitate a activităţilor sau serviciilor publice ce urmează a fi prestate;
– preţurile şi tarifele pe care îşi propune să le realizeze;
– redevenţa.

Potrivit art. 25 din O.U.G. nr. 54/2006, procedura de licitaţie se poate desfăşura numai dacă în urma publicării anunţului de licitaţie au fost depuse cel puţin 3 oferte valabile. În caz contrar, concedentul este obligat să anuleze procedura şi să organizeze o nouă licitaţie.

Pentru desfăşurarea licitaţiei, concedentul numeşte o comisie de evaluare care va fi alcătuită dintr-un număr impar de membri, dar care nu poate fi mai mic de 5.

Din comisia de evaluare vor face parte reprezentanţi ai concedentului, ai Ministerului Finanţelor sau ai direcţiei generale a finanţelor publice judeţene sau a municipiului Bucureşti, după caz, precum şi un reprezentant al autorităţii de mediu competente (în cazul în care pentru bunul ce face obiectul concesiunii este necesară parcurgerea procedurii de reglementare a protecţiei mediului).

Comisia de evaluare are un preşedinte numit de către concedent dintre reprezentanţii acestuia în cadrul comisiei, precum şi un secretar numit de preşedintele comisiei dintre membrii acesteia.

Potrivit art. 18 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006 nu pot fi membri ai comisiei de evaluare: soţul (soţia), rudele sau afinii până la gradul al patrulea inclusiv ai persoanelor fizice participante la licitaţie sau ai persoanelor care fac parte din consiliul de administraţie, din organul de conducere ori de supervizare a unuia dintre ofertanţi, persoane juridice.

De asemenea, sunt incompatibile cu calitatea de membru al comisiei de evaluare:

– persoanele care deţin părţi sociale sau acţiuni la vreuna din persoanele juridice participante la procedura de atribuire a contractului ori fac parte din consiliul de administraţie, organul de conducere sau de supervizare a unuia dintre ofertanţi, persoane juridice;

– persoanele care pot avea un interes de natură să afecteze imparţialitatea pe parcursul procesului de verificare şi evaluare a ofertelor.

Membrii comisiei de evaluare şi invitaţii sunt obligaţi să dea o declaraţie de compatibilitate, imparţialitate şi confidenţialitate, pe propria răspundere, după termenul limită de depunere a ofertelor, care se va păstra la dosarul concesiunii.

În caz de incompatibilitate, preşedintele comisiei de evaluare îl va sesiza de îndată pe concedent despre această situaţie şi va propune înlocuirea persoanei incompatibile.

Comisia de evaluare are următoarele atribuții[1]*:*

– analizarea și selectarea ofertelor pe baza datelor, informațiilor și documentelor cuprinse în plicul exterior;

– întocmirea listei cuprinzând ofertele admise și comunicarea acesteia participanților la licitație;

– analizarea și evaluarea ofertelor;

– întocmirea raportului de evaluare;

– desemnarea câștigătorului licitației (adjudecatarului).

Comisia de evaluare lucrează în ședințe care sunt valabile numai dacă sunt prezenți toți membrii acesteia.

Hotărârile comisiei se iau cu votul majorității membrilor săi. Membrii comisiei de evaluare au obligația să păstreze confidențialitatea datelor, informațiilor și documentelor cuprinse în ofertele analizate.

După analizarea ofertelor, comisia de evaluare întocmește un proces-verbal de desfășurare a evaluării care va cuprinde analiza îndeplinirii de către fiecare candidat a criteriilor de selecție stabilite de către concedent.

Potrivit art. 36 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006 și art. 40 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a acestei ordonanțe de urgență, criteriul de selecție pentru atribuirea contractului de concesiune este „cel mai mare nivel al redevenței". În cazul în care concedentul va ține seama și de alte criterii precum: capacitatea economico-financiară a ofertanților, protecția mediului sau anumite condiții specifice impuse de natura bunului, ponderea criteriului „cel mai mare nivel al redevenței" trebuie să fie mai mare de 50%. Oferta câștigătoare este acea ofertă care întrunește cel mai mare punctaj în urma aplicării criteriilor de atribuire.

În baza procesului-verbal de evaluare a ofertelor, comisia de evaluare întocmește, în termen de o zi lucrătoare, un raport pe care îl transmite concedentului.

Concedentul va informa în scris, cu confirmare de primire, în termen de 3 zile lucrătoare, ofertantul declarat câștigător despre alegerea sa, precum și pe ceilalți ofertanți despre respingerea ofertelor lor, indicând motivele care au stat la baza respingerii acelor oferte.

Anunțul de atribuire a contractului de concesiune se va transmite de către concedent, spre publicare, în Monitorul Oficial al României, partea a VI-a, în cel mult 20 de zile calendaristice de la finalizarea procedurii de atribuire a contractului.

4.3. Desfășurarea procedurii negocierii directe

Negocierea directă este acea procedură prin care concedentul negociază clauzele contractuale, inclusiv redevența cu unul sau mai mulți participanți la procedura de atribuire a contractului de concesiune [art. 14 lit. b) din O.U.G. nr. 54/2006]

Concedentul are dreptul de a aplica procedura negocierii directe numai în situația în care, după repetarea procedurii de licitație, nu au fost depuse cel puțin 3 oferte valabile.[2]

---

[1] Art. 20 din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006.

[2] Art. 26 din O.U.G. nr. 54/2006 și anexa nr. 4 din Normele metodologice.

Cu alte cuvinte, procedura negocierii directe este aplicabilă în cazul în care licitația nu a condus la desemnarea unui ofertant câștigător. Această procedură începe cu publicarea anunțului privind intenția de a recurge la negociere directă în Monitorul Oficial al României, partea a VI-a, într-un cotidian de circulație națională și într-unul de circulație locală.

Anunțul privind intenția de a recurge la negociere directă conține aceleași elemente ca și anunțul pentru organizarea licitației.[1]

La data prevăzută în anunțul publicitar pentru începerea procedurii de negociere directă, concedentul programează ofertanții și îi informează, în scris, despre data negocierii directe.

Pentru negocierea directă va fi păstrată documentația de atribuire aprobată pentru licitația rămasă nefinalizată.

În cadrul procedurii directe participanții trebuie să prezinte:

– date, informații și documente de identitate (identificare);

– date, informații și documente referitoare la calitățile și capacitățile lor;

– acte doveditoare care să ateste depunerea garanției de participare.

Cuantumul acestei garanții se stabilește de către concedent și va fi publicat în anunțul privind negocierea directă.

Concedentul va negocia cu fiecare ofertant care a depus o ofertă valabilă, la data stabilită conform programării, în condițiile prevăzute în documentația de atribuire.

Evaluarea ofertelor participanților la negocierea directă se face potrivit aceloraşi criterii aplicabile în cazul licitației.

După încheierea negocierii directe concedentul întocmește un proces-verbal care va cuprinde concluziile negocierilor purtate și în care se recomandă cea mai avantajoasă ofertă.

4.4. Anularea procedurii de atribuire a contractului de concesiune

Această măsură administrativă are caracter excepțional, întrucât regula o constituie obligația autorității publice de a încheia contractul de concesiune cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare (art. 39 și art. 43 din O.U.G. nr. 54/2006).

Ea poate fi dispusă pe tot parcursul procedurii de atribuire a contractului, însă numai până în momentul încheierii în formă scrisă a contractului de concesiune [art. 43 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006].

Anularea procedurii de atribuire poate avea loc numai în următoarele cazuri prevăzute în mod expres de lege:[2]

– nu s-au depus cel puțin 3 oferte valabile pentru participarea la licitație;

– se constată abateri grave de la prevederile legale, care afectează procedura de atribuire sau fac imposibilă încheierea contractului.

Aceste abateri pot consta în erori sau omisiuni constatate în cadrul documentației de atribuire sau în aplicarea procedurii de atribuire care au ca efect încălcarea principiilor care stau la baza acestei proceduri.[3]

---

[1] A se vedea anexa nr. 4 la Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006.

[2] Art. 43 alin. (1) lit. a) și b) din O.U.G. nr. 54/2006.

[3] Aceste principii sunt prevăzute în art. 13 din O.U.G. nr. 54/2006 în următoarea ordine: transparența, tratamentul egal, proporționalitatea, nediscriminarea și libera concurență.

În cel mult 3 zile lucrătoare de la data anulării, concedentul are obligaţia de a comunica, în scris, tuturor participanţilor la procedura de atribuire atât încetarea obligaţiilor pe care aceştia şi le-au creat prin depunerea ofertelor, cât şi motivul concret care a determinat decizia de anulare.

În final, facem precizarea că O.U.G. nr. 54/2006 nu prevede o procedură judecătorească specială privind anularea sau suspendarea actelor juridice sau operaţiunilor tehnico-materiale emise de autoritatea contractantă pe parcursul desfăşurării procedurilor de atribuire a contractului de concesiune a bunurilor publice. În consecinţă, cei interesaţi pot ataca aceste acte sau operaţiuni la instanţa de contencios administrativ, care are o competenţă materială generală în soluţionarea litigiilor dintre autorităţile publice şi particulari.

§5. Încheierea propriu-zisă a contractului de concesiune

Potrivit art. 42 din O.U.G. nr. 54/2006, contractul de concesiune se încheie în *termen de 20 de zile* calendaristice de la data la care concedentul a informat ofertantul despre acceptarea ofertei sale, dacă prin caietul de sarcini nu s-a stabilit altfel. Ofertantul se consideră informat la data recepţionării scrisorii recomandate cu confirmare de primire care conţine acceptarea ofertei sale.

De asemenea, potrivit art. 44 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006, contractul de concesiune se încheie *în formă scrisă*, sub sancţiunea nulităţii. Deci, forma scrisă este prevăzută de lege ca o condiţie de validitate a contractului de concesiune.

Nerespectarea termenului pentru încheierea în formă scrisă a contractului atrage plata de daune-interese de către partea în culpă, iar refuzul ofertantului declarat câştigător de a semna contractul are drept consecinţă, pe lângă plata de daune interese, şi anularea procedurii de atribuire.[1]

În acest caz, Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006 prevăd că, după anularea procedurii de atribuire, concedentul va relua procedura în condiţiile legii, studiul de oportunitate păstrându-şi valabilitatea (art. 46).

Deci, în astfel de situaţii, concedentul nu poate să se adreseze justiţiei pentru obligarea ofertantului câştigător la încheierea contractului de concesiune, autoritatea publică fiind obligată să anuleze procedura de atribuire şi să organizeze o altă procedură pentru desemnarea unui alt cocontractant.

De asemenea, ofertantul declarat câştigător va putea cere aceleiaşi instanţe (de contencios administrativ) obligarea concedentului la încheierea contractului în formă scrisă[2] şi la plata de despăgubiri, dacă este cazul, concedentul asumându-şi obligaţia de a face, constând în semnarea contractului, odată cu realizarea acordului de voinţă al părţilor[3] privind încheierea contractului de concesiune.

Dacă părţile nu s-au înţeles altfel, cuantumul daunelor interese va fi stabilit de către tribunalul în a cărui rază teritorială se află sediul concedentului.

---

[1] Art. 46 din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006.

[2] Temeiul legal, în acest sens, îl reprezintă art. 18 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 554/2004.

[3] Acordul de voinţă s-a realizat în momentul primirii de către ofertantul câştigător a comunicării acceptării ofertei sale de către concedent.

Deşi contractul de concesiune se încheie prin acordul părţilor, numai o parte infimă a clauzelor acestuia sunt negociate de părţi, majoritatea clauzelor fiind prestabilită de către concedent prin caietul de sarcini. În acest sens, O.U.G. nr. 54/2006 prevede, în art. 51 alin. (1), că un asemenea contract va cuprinde clauzele prevăzute în caietul de sarcini şi clauzele convenite de părţile contractante, în completarea celor din caietul de sarcini şi fără a contraveni obiectivelor concesiunii stabilite de către concedent.

Clauzele contractului de concesiune preluate din caietul de sarcini constituie partea reglementară a acestui contract.

Clauzele contractuale stabilite de părţi prin acordul lor formează partea convenţională ca, de exemplu: stabilirea cuantumului redevenţei şi modalitatea de plată, durata amortizării investiţiilor realizate de concesionar etc.

Conţinutul contractului de concesiune este prevăzut, cu titlu orientativ, în anexa nr. 6 a Normelor metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006. Fiind vorba de un contract administrativ, considerăm că acest model de contract, chiar cu caracter orientativ, trebuie respectat de către părţi, cel puţin sub aspectul stabilirii capitolelor importante ale contractului: obiectul şi termenul contractului, redevenţa, drepturile şi obligaţiile părţilor, încetarea contractului, clauzele referitoare la răspunderea contractuală.

Potrivit art. 7 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, contractul de concesiune va fi încheiat în conformitate cu legea română, indiferent de naţionalitatea sau de cetăţenia concesionarului, pentru o perioadă de maximum 49 de ani, începând de la data semnării lui. Durata concesiunii se stabileşte în funcţie de perioada de amortizare a investiţiilor ce urmează să fie realizate de către concesionar şi poate fi prelungită pentru o perioadă egală cu cel mult jumătate din durata sa iniţială, prin simplul acord de voinţă al părţilor.

§6. Efectele contractului de concesiune

Prin *efectele* contractului de concesiune înţelegem *drepturile şi obligaţiile* concedentului şi ale concesionarului care izvorăsc din acest contract.

Drepturile concesionarului sunt reglementate în art. 47 din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006. Acestea sunt următoarele:

a) dreptul de a exploata, în mod direct, pe riscul şi pe răspunderea sa, bunurile publice care fac obiectul contractului, potrivit obiectivelor stabilite de către concedent;

b) dreptul de a folosi şi de a culege fructele bunurilor ce fac obiectul concesiunii, potrivit naturii bunului şi scopului stabilit de părţi prin contractul de concesiune;

Obligaţiile concesionarului sunt reglementate de art. 48-51 din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006. Acestea sunt următoarele:

a) asigurarea exploatării eficace, în regim de continuitate şi permanenţă, a bunurilor publice ce fac obiectul concesiunii;

b) exploatarea, în mod direct, a bunurilor concesionate, fără a putea subconcesiona unei alte persoane, în tot sau în parte, obiectul concesiunii;

c) plata redevenţei la valoarea prevăzută în ofertă şi în modul stabilit în contractul de concesiune;

d) restituirea către concedent, la expirarea termenului contractului de concesiune, a bunurilor de retur, în mod gratuit şi libere de orice sarcini.

Potrivit art. 52 lit. a) din O.U.G. nr. 54/2006, bunurile de retur sunt acele bunuri care au făcut obiectul concesiunii.

Ordonanţa de urgenţă nr. 54/2006 reglementează şi categoria bunurilor proprii care au aparţinut concesionarului şi au fost utilizate de către acesta pe durata concesiunii [art. 52 lit. b)].

f) asigurarea continuităţii activităţii de exploatare a bunului public în cazul încetării contractului de concesiune din alte cauze decât expirarea termenului acestuia, forţa majoră sau cazul fortuit.

Această obligaţie revine concesionarului şi în cazurile în care încetarea contractului are loc din iniţiativa uneia dintre părţi şi subzistă până la preluarea bunului de către concedent;

g) notificarea, de îndată, a concedentului cu privire la existenţa unor cauze sau iminenţa producerii unor evenimente de natură să conducă la imposibilitatea exploatării bunului public, în vederea luării măsurilor ce se impun pentru asigurarea continuităţii executării contractului.

Drepturile concedentului sunt prevăzute în art. 53-54 din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006.

Acestea sunt următoarele:

a) dreptul de supraveghere şi control asupra activităţii concesionarului urmărindu-se modul de respectare a obligaţiilor asumate de către acesta cu privire la exploatarea bunului concesionat.

În acest sens, concedentul are dreptul să inspecteze bunurile, să verifice stadiul de realizare a investiţiilor, precum şi modul în care este satisfăcut interesul public prin realizarea activităţii de exploatare a bunurilor publice.

Controlul se va exercita cu notificarea prealabilă a concesionarului şi în condiţiile stabilite în contractul de concesiune;

b) dreptul de a modifica, în mod unilateral, partea reglementară a contractului de concesiune.

Acest drept îi este recunoscut numai concedentului şi numai pentru motive excepţionale legate de interesul general sau local. El poate fi exercitat numai cu condiţia notificării prealabile a concesionarului.

Potrivit art. 54 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006, concesionarul este obligat să continue exploatarea bunului în noile condiţii stabilite de concedent, fără a putea solicita încetarea contractului de concesiune.

Dacă prin modificarea unilaterală a contractului de concesiune se aduce un prejudiciu concesionarului, acesta are dreptul să primească, fără întârziere, o justă despăgubire [art. 53 alin. (2) din O.U.G. nr. 54/2006]. În caz de dezacord între concedent şi concesionar cu privire la suma despăgubirii, aceasta va fi stabilită de către instanţa judecătorească.

Cu alte cuvinte, concesionarul are dreptul la acţiunea în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat de către concedent prin modificarea unilaterală a contractului de concesiune. În acest caz, acţiunea în despăgubiri este o acţiune principală, de sine stătătoare, izvorâtă din contractul de concesiune (aşa cum a fost modificat de

către concedent) şi este de competenţa instanţei de contencios administrativ (art. 66 din O.U.G. nr. 54/2006).

Obligaţiile concedentului sunt prevăzute în art. 55 din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006, acestea fiind următoarele:

a) obligaţia de a pune la dispoziţia concesionarului bunurile concesionate şi de a nu-l tulbura pe acesta în exercitarea drepturilor rezultate din contractul de concesiune;

b) obligaţia de a notifica concesionarului apariţia oricărei împrejurări de natură să aducă atingere drepturilor acestuia sau executării corespunzătoare a contractului de concesiune.

§ 7. Încetarea contractului de concesiune

Contractul de concesiune produce efecte pe perioada cuprinsă între momentul încheierii şi cel al încetării sale.

Încetarea contractului de concesiune poate avea loc de drept, pe cale judecătorească sau prin manifestarea de voinţă a părţilor contractante.

Contractul de concesiune, fiind un contract cu executare succesivă şi pe durată determinată, *încetează de drept* la expirarea perioadei pentru care a fost încheiat, dacă părţile nu au convenit prelungirea acestuia, în condiţiile legii [art. 57 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 54/2006].

Încetarea contractului de concesiune *pe cale judecătorească* poate avea loc în cazul nerespectării din culpă a obligaţilor asumate de către una din părţile contractante [art. 57 alin. (1) lit. c) şi d) din O.U.G. nr. 54/2006]. În acest caz, cealaltă parte poate cere instanţei judecătoreşti rezilierea contractului şi plata de daune interese de către cocontractantul culpabil.

Încetarea contractului *prin manifestarea de voinţă a uneia din părţile contractante* poate avea loc în două cazuri:

1. Denunţarea unilaterală de către concedent a contractului de concesiune din motive obiective legate de interesul public [art. 57 alin. (1) lit. b) din O.U.G. nr. 54/2006].

Cauzele care pot determina acest mod de încetare a contractului de concesiune pot consta în necesitatea adaptării serviciului public la noile realizări ale progresului tehnic în domeniul respectiv sau chiar necesitatea desfiinţării serviciului public concesionat care nu mai este viabil.

Această modalitate de încetare a contractului de concesiune mai poartă denumirea şi de răscumpărare a concesiunii[1].

Concesionarul nemulţumit de măsura denunţării contractului sau de suma despăgubirilor oferite de către concedent, poate ataca, la instanţa de contencios-administrativ[2], actul de autoritate prin care s-a luat această măsură şi s-a stabilit cuantumul

---

[1] *Lecomte*, Le rachat des concessions, thése, Paris, 1942, cit. de *J. Rivero*, *J. Waline*, op. cit., p. 459-460.

[2] Astfel, conform art. 66 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, soluţionarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea şi încetarea contractelor de conce-

despăgubirilor. Instanța de contencios-administrativ va verifica legalitatea actului atacat, inclusiv existența motivelor invocate de către concedent în susținerea măsurii de denunțare a contractului și, la cererea concesionarului, se va pronunța și asupra cuantumului despăgubirilor.

În acest sens, O.U.G. nr. 54/2006 prevede, în art. 57 alin. (1) lit. b), că dacă interesul național sau local o impune, contractul de concesiune va putea fi denunțat unilateral de către concedent, însă concesionarul va avea dreptul la acordarea unei despăgubiri juste și prealabile, în caz de dezacord hotărând instanța de judecată.

2. Renunțarea concesionarului la continuarea executării contractului de concesiune în cazul dispariției bunului concesionat dintr-o cauză de forță majoră sau în cazul imposibilității obiective a concesionarului de a-l exploata [art. 57 alin. (1) lit. e) din O.U.G. nr. 54/2006].

Aceste cauze de încetare a contractului de concesiune, ca urmare a imposibilității de executare a acestuia, trebuie să fie complet străine de persoana și activitatea concesionarului și să nu presupună nici cea mai ușoară culpă a acestuia în gestionarea și exploatarea bunurilor concesionate. Altfel, el nu va putea fi exonerat de obligațiile contractuale, neputând invoca, în apărarea sa, propria-i culpă.

În ce privește cazul fortuit, acesta este tot o împrejurare de fapt imprevizibilă și de neînlăturat, dar nu are o origine exterioară persoanei sau sferei de activitate a acesteia, ca evenimentul de forță majoră. Întrucât concesionarul acționează pe riscul și pe răspunderea sa, el nu va fi exonerat de obligațiile contractuale pentru intervenirea cazului fortuit ca, de exemplu, în cazul deraierii unui tren sau exploziei cauciucului unui autovehicul folosit în cadrul activității de exploatare a bunurilor concesionate. (pentru că aceste împrejurări au legătură cu bunul sau activitatea aflată în exploatarea concesionarului).

Deci, în astfel de situații, concesionarul nu va fi exonerat de răspundere contractuală nici în raporturile cu concedentul și nici în raporturile cu terții, întrucât el își asumă, din momentul încheierii contractului, toate riscurile activității pe care o desfășoară, fiind absolvit de răspundere numai pentru cauze de împiedicare a executării contractului, complet străine de persoana și activitatea sa.

Potrivit art. 57 alin. (1) lit. e) din O.U.G. nr. 54/2006, în cazul renunțării concesionarului la executarea contractului, datorită dispariției bunului concesionat dintr-o cauză de forță majoră, concedentul nu va putea fi obligat la plata vreunei despăgubiri pentru prejudiciile suferite de concesionar. Rațiunea acestor dispoziții legale constă în aceea că, în contractul de concesiune, forța majoră exonerează de răspundere pe concedent, iar riscul contractului aparține concesionarului.

În raporturile contractuale cu terții, care sunt raporturi juridice de drept privat, forța majoră îl exonerează de răspundere pe concesionar potrivit regulilor dreptului civil.

---

siune, precum și a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare. Același articol al O.U.G. nr. 54/2006 prevede, în alin. (2) și (3), că acțiunea în justiție se introduce la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărei jurisdicție se află sediul concedentului, hotărârea tribunalului putând fi atacată cu recurs la Curtea de apel.

Alte cauze care pot conduce la imposibilitatea obiectivă de executare a contractului de concesiune le constituie situațiile de impreviziune și fapta concedentului care afectează grav echilibrul financiar al contractului.

Principiul echilibrului financiar al contractului de concesiune este consacrat, în mod expres, de art. 54 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, care așează acest principiu la baza raporturilor contractuale dintre concedent și concesionar. Prin acest principiu se înțelege realizarea unei posibile egalități între avantajele care îi sunt acordate concesionarului și sarcinile care îi sunt impuse acestuia.

Potrivit art. 54 alin. (2) din O.U.G. nr. 54/2006, concesionarul nu va fi obligat să suporte creșterea sarcinilor legate de executarea obligațiilor sale, în cazul în care această creștere este rezultatul:

– unei acțiuni sau a unei măsuri dispuse de o autoritate publică;

– unui caz de forță majoră sau unui caz fortuit.

În prima situație este vorba despre fapta administrației publice, care poate avea sau nu calitatea de concedent în contractul de concesiune, dar care acționează în calitatea sa de putere publică. Deci, măsura administrativă, care are repercusiuni asupra echilibrului financiar al contractului, poate fi luată și de autoritatea publică concedentă, dar nu în această calitate a sa, ci în calitate de putere publică.

În acest caz, culpa pentru ruperea echilibrului financiar al contractului aparține, în exclusivitate, autorității publice concedente, care va acorda concesionarului o indemnizație pentru acoperirea integrală a pierderilor suferite de acesta din urmă[1].

Dacă măsura administrativă defavorabilă concesionarului este luată de o altă autoritate publică decât concedentul (de exemplu, devalorizarea monetară), o astfel de măsură este asimilată situației de impreviziune, care poate fi un eveniment politic (război), economic (criză) sau natural (cataclism), și care face imposibilă pentru concesionar executarea contractului[2]. Oricare dintre aceste situații neprevăzute de părți în momentul încheierii contractului și independente de voința lor pot provoca o bulversare gravă a executării contractului care, dacă ar continua în noile condiții, ar conduce, în mod inevitabil, la falimentul concesionarului, datorită creșterii exagerate a sarcinilor sale contractuale (de exemplu, în cazul exploziei prețurilor materiilor prime folosite de acesta în desfășurarea activității de exploatare a bunului concesionat).

Întrucât niciuna din părțile contractante nu este în culpă pentru producerea unor astfel de împrejurări de destabilizare financiară a contractului, ele vor suporta împreună această sarcină extracontractuală pentru salvarea contractului de concesiune[3].

Spre deosebire de cazurile de forță majoră, situațiile de impreviziune au, de regulă, caracter temporar și nu sunt insurmontabile, ele putând fi depășite prin colaborarea și solidaritatea părților contractului de concesiune. Situațiile de impreviziune pot deveni cazuri de forță majoră dacă persistă un timp îndelungat, luând caracter definitiv.

---

[1] *G. Dupuis, M.-J. Guèdon, P. Chrétien*, op. cit., p. 408.

[2] În legătură cu impreviziunea în contractele administrative, a se vedea *G. Dupuis, M-J. Guedon, P. Chrétien*, op. cit., p. 408.

[3] Ibidem, p. 409.

Concesionarul nu poate renunța la executarea contractului pentru intervenirea unei situații de impreviziune, prevalând principiul continuității serviciului public. Cu toate acestea, dacă administrația nu va fi de acord să suporte partea corespunzătoare din noile sarcini ale concesiunii, fiecare dintre cele două părți poate solicita justiției rezilierea contractului a cărui executare devine imposibilă, din cauza stării de impreviziune.

În cazul rezilierii contractului de concesiune pe cale judecătorească, particularul concesionar va putea solicita acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile suportate pe perioada cuprinsă între momentul intervenirii stării de impreviziune și data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești de reziliere a contractului.

În cazul dispariției, dintr-o cauză de forță majoră, a bunului concesionat sau în cazul imposibilității obiective a concesionarului de a-l exploata, acesta va notifica de îndată concedentul despre dispariția bunului ori despre imposibilitatea obiectivă de exploatare a bunului public, declarând renunțarea la concesiune [art. 59 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006].

În concluzie, imposibilitatea obiectivă de executare a contractului poate fi datorată forței majore sau altei situații neprevăzute, inclusiv cazului fortuit, care prin persistența și amploarea sa face imposibilă continuarea executării contractului.

În aceste situații, concesionarul are dreptul de a renunța la contractul de concesiune, dar nu are dreptul la primirea de despăgubiri pentru încetarea contractului, întrucât culpa concedentului este exclusă, iar riscul contractului aparține, în totalitate, concesionarului.

Potrivit art. 66 din O.U.G. nr. 54/2006, orice litigiu în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de concesiune este de competența instanțelor de contencios administrativ de la sediul concedentului.

Secțiunea a 2-a. Contractul de achiziții publice

§1. Noțiunea, clasificarea și trăsăturile contractului de achiziție publică

Contractul de achiziție publică este reglementat de Ordonanța de urgență nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.[1]

În art. 3^1 din același act normativ sunt reglementate tipurile (formele) contractului de achiziție publică, ceea ce înseamnă că noțiunea juridică de contract de achiziție publică reprezintă genul, iar celelalte tipuri de contracte reprezintă speciile acestuia.

Formele contractului de achiziție publică sunt următoarele:

a) *Contractul de furnizare de produse* are ca obiect achiziționarea de către o autoritate publică a unuia sau mai multor produse pe baza cumpărării, inclusiv în rate, a închirierii sau leasingului cu sau fără opțiune de cumpărare [art. 5 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006]. Contractul care are ca obiect principal furnizarea de produse și, cu titlu accesoriu, operațiuni sau lucrări de instalare și punere în funcțiune a acestora își păstrează natură juridică de contract de furnizare.

---

[1] Publicată în M.Of. nr. 418 din 15 mai 2006.

b) *Contractul de lucrări* este acel contract de achiziție publică care are ca obiect execuția sau atât proiectarea, cât și execuția uneia sau mai multor lucrări de construcții[1] de către un particular pentru o autoritate publică [art. 4 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006];

c) *Contractul de servicii* este acel contract care are ca obiect prestarea unuia sau mai multor servicii de către un particular în favoarea unei autorități publice [art. 6 alin (1) din O.U.G. nr. 34/2006].

Serviciile care pot fi achiziționate de autoritățile publice prin intermediul acestui contract sunt prevăzute exemplificativ în anexa nr. 2 la O.U.G. nr. 34/2007 și pot consta în: servicii de întreținere și reparare a imobilelor, servicii de telecomunicații, servicii informatice, servicii de cercetare-dezvoltare, servicii de consultanță, servicii de publicitate, servicii de transport etc.

Contractul de achiziție publică are următoarele trăsături:

a) *este un contract sinalagmatic*, întrucât dă naștere unor obligații reciproce între părți, adică atât în sarcina autorității publice, cât și a contractantului particular;

b) *este un contract cu titlu oneros*, întrucât fiecare parte urmărește obținerea unei contraprestații prin încheierea contractului.

Astfel, autoritatea publică urmărește achiziționarea unui produs, a unei lucrări sau a unui serviciu public, iar particularul urmărește încasarea contravalorii produselor furnizate, a lucrărilor executate sau a serviciilor prestate.

c) *este un contract solemn*, întrucât se încheie în formă scrisă, între o autoritate publică și un particular;

d) *este un contract comutativ*, întrucât întinderea prestațiilor fiecărei părți este certă și poate fi apreciată chiar în momentul încheierii contractului.

Contractul de lucrări și contractul de servicii, specii ale contractului de achiziții publice nu trebuie confundate cu contractul de concesiune de lucrări publice și cu contractul de concesiune de servicii publice.

Această distincție este făcută de art. 3 alin. (1) din Norma Guvernului[2], emisă la data de 24 ianuarie 2007 pentru aplicarea prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

Astfel, potrivit art. 3 alin. (1) lit. a) din această Normă, contractul prin intermediul căruia contractantul, în calitate de concesionar, primește dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor executate, preluând astfel și cea mai mare parte din riscurile aferente realizării și exploatării respective, este considerat contract de concesiune de lucrări publice, în caz contrar fiind considerat contract de achiziție publică de lucrări.

Potrivit art. 3 alin. (1) lit. b) din aceeași Normă, contractul prin intermediul căruia contractantul, în calitate de concesionar, primește dreptul de a exploata serviciile, preluând și cea mai mare parte a riscurilor aferente exploatării acestora, este considerat contract de concesiune de servicii[3], în caz contrar fiind considerat contract de achiziție publică de servicii.

---

[1]. Aceste lucrări sunt prevăzute exemplificativ în anexa nr. 1 din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] Publicată în M.Of. nr. 98 din 8 februarie 2007.

[3] A se vedea, de exemplu, Contractul de servicii de transport feroviar de călători încheiat între Ministerul Transporturilor, în numele statului și Societatea Națională de Transport Feroviar de Călători „C.F.R. Călători" SA (M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2009).

Cu alte cuvinte, ceea ce diferențiază aceste contracte cu denumiri apropiate din punct de vedere semantic este obiectul acestora, care, în cazul contractelor de concesiune, îl reprezintă, în principal, exploatarea (uneori și executarea) lucrărilor și serviciilor publice (ale autorității contractante) de către concesionar, iar în cazul contractelor de achiziție publică (de servicii și lucrări) îl reprezintă executarea de lucrări și, respectiv, prestarea de servicii publice de către concesionar în favoarea autorității contractante.

§2. Părțile contractului de achiziție publică

Contractul de achiziție publică se încheie între o autoritate publică sau asociație contractantă și un particular, persoană fizică sau juridică.

Potrivit art. 8 din O.U.G. nr. 34/2006, pot avea calitate de autoritate contractantă într-un astfel de contract următoarele autorități și instituții publice:

a) orice organism al statului - autoritate publică sau instituție publică - care funcționează la nivel central, regional sau local;

b) orice alte organisme, altele decât cele ale statului sau unităților administrativ-teritoriale, cu personalitate juridică, înființate pentru a satisface nevoi de interes general, fără caracter comercial sau industrial și care se află, cel puțin, în una din următoarele situații:

– este finanțată în majoritate din fonduri publice;

– se află în subordinea sau sub controlul unei autorități ori instituții publice;

– în componența consiliului de administrație (organului de conducere sau supervizare) al persoanei juridice, mai mult de jumătate din numărul membrilor acestuia sunt numiți de către o autoritate sau instituție publică;

c) orice asociere care ia naștere printr-o convenție civilă între două sau mai multe autorități publice prin care acestea desemnează, din rândul lor, o persoană juridică care le reprezintă, în calitate de achizitor unic, în raporturile cu orice furnizor de produse, executant de lucrări sau prestator de servicii;

d) oricare întreprindere publică care desfășoară una sau mai multe dintre activitățile relevante, atunci când acestea atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării respectivelor activități.

e) orice subiect de drept, altul decât cele menționate, care desfășoară activități relevante în unul din sectoarele de utilitate publică (apă, energie, transporturi și poștă) și care beneficiază de un drept special sau exclusiv[1] (pentru desfășurarea unor astfel de activități), acordat de o autoritate competentă, atunci când acesta atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării acestor activități.

---

[1] Potrivit art. 3 lit. k) din O.U.G. nr. 34/2006, prin drept special sau exclusiv înțelegem dreptul care rezultă din orice formă de autorizare acordată, conform prevederilor legale sau ca urmare a emiterii a unor acte administrative de o autoritate competentă, și care are ca efect rezervarea desfășurării de activități în domeniul anumitor servicii publice numai de către una sau de către un număr limitat de persoane, afectând, în mod substanțial, posibilitatea altor persoane de a desfășura o astfel de activitate.

În acest sens, potrivit art. 226 din O.U.G. nr. 34/2006, poate avea calitatea de autoritate contractantă şi concesionarul unei lucrări publice ori a unui bun sau serviciu public.

Revenind la prevederile art. 8 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, constatăm că acestea fac distincție, în ce privește calitatea de autoritate contractantă în contractul de achiziții publice, între autoritățile publice şi instituțiile publice. În acest sens, facem trimitere, pentru determinarea sferei autorităților publice, la dispozițiile constituționale în materie, adică la titlul al III-lea din Constituție, intitulat „Autoritățile publice".

Coroborând aceste dispoziții legale, deducem că pot avea calitatea de parte (autoritate contractantă) în contractul pe care îl analizăm, următoarele autorități publice: Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autoritățile publice locale, instanțele judecătoreşti, Ministerul Public prin parchetele de pe lângă instanțele judecătoreşti şi Consiliului Superior al Magistraturii.

În ce privește autoritățile publice locale, dat fiind faptul că acestea nu dispun de personalitate juridică, contractul de achiziții publice se încheie, în numele unităților administrativ-teritoriale, de către consiliile locale, ci nu de către primari care reprezintă colectivitățile locale numai în raporturile juridice civile.

Considerăm însă că, în toate cazurile, consiliile locale vor da mandat primarului pentru a le reprezenta la încheierea contractului de achiziții publice.

Altfel spus, calitatea de parte în contractul de achiziții publice, ca, de altfel, şi în contractul de concesiune de bunuri publice, o au unitățile administrativ-teritoriale, întrucât acestea dispun, potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, de capacitate juridică deplină şi sunt titularele drepturilor şi obligațiilor ce decurg din contractele încheiate cu persoanele fizice sau juridice, în condițiile legii[1]. Ele participă însă la aceste raporturi juridice contractuale prin intermediul organelor lor de conducere (care le reprezintă interesele), respectiv consiliile locale şi primarii.

Instituțiile publice sunt acele entități, cu sau fără personalitate juridică, create de autoritățile publice prevăzute de Constituție[2]. Instituțiile publice fără personalitate juridică nu pot încheia contracte de achiziție publică în nume propriu, ci numai în numele autorității publice supraordonate care le-a împuternicit în acest scop.

Aşa cum am arătat deja, în afara autorităților şi instituțiilor publice, pot fi autorități contractante în contractele de achiziții publice şi alte persoane juridice ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale (regii autonome sau societăți comerciale cu capital public integral sau majoritar) care desfăşoară activități relevante de interes public.

Potrivit art. 229 din O.U.G. nr. 34/2006, sectoarele de utilitate publică în care pot fi desfăşurate activități relevante sunt: apă, energie, transport şi poştă.

Activitățile relevante în aceste sectoare de interes public sunt următoarele[3]:

a) punerea la dispoziție sau exploatarea de rețele fixe destinate să asigure, în beneficiul publicului, servicii de producție, transport sau distribuție de apă potabilă,

---

[1] A se vedea, pentru alte detalii, *C.S. Săraru,* op. cit, p. 99.

[2] Pentru detalii în legătură cu instituțiile publice, a se vedea *R.N. Petrescu,* op. cit., p. 24-26.

[3] A se vedea art. 232-241 din O.U.G. nr. 34/2006.

energie electrică, combustibili gazoşi sau energie termică şi apă caldă, precum şi furnizarea de apă potabilă, energie electrică, combustibili gazoşi sau de energie termică către aceste reţele.

Aceste activităţi nu sunt considerate relevante, în cazul apei potabile, dacă sunt întrunite, în mod cumulativ, următoarele două condiţii: furnizorul produce apă potabilă al cărei consum este necesar în alt scop decât efectuarea acestor activităţi relevante pentru interesul public; furnizarea de apă către reţelele publice depinde doar de consumul propriu al furnizorului, iar cantitatea furnizată reţelei nu depăşeşte 30% din producţia totală de apă potabilă, avându-se în vedere media ultimilor 3 ani, inclusiv anul în curs[1].

De asemenea, livrarea combustibililor gazoşi sau a energiei termice prin reţelele publice de către o autoritate contractantă nu se consideră relevantă dacă: operatorul economic produce energia termică sau combustibilii gazoşi ca o consecinţă inevitabilă a unei alte activităţi decât cele considerate ca fiind relevante şi dacă livrarea acestor produse prin reţelele publice este făcută numai cu scopul de a exploata economic această producţie, iar cifra de afaceri din alimentarea reţelelor respective nu depăşeşte 20% din cifra de afaceri totală realizată, avându-se în vedere media ultimilor 3 ani, inclusiv anul în curs[2].

În fine, livrarea energiei electrice nu se consideră activitate relevantă, dacă sunt îndeplinite aceleaşi condiţii, în mod cumulativ şi anume: serveşte altor activităţi decât cele menţionate; alimentarea reţelei publice este făcută numai pentru consumul propriu al operatorului economic, iar cantitatea transportată prin reţelele respective nu depăşeşte 30% din producţia totală de energie electrică a acestuia, avându-se în vedere media ultimilor 3 ani, inclusiv anul în curs[3];

b) punerea la dispoziţie sau exploatarea de reţele destinate să asigure, în beneficiul publicului, servicii de transport pe calea ferată şi servicii de transport terestru de călători, pe bază de grafic, cum ar fi transportul în comun cu autobuze, tramvaie, metrou, troleibuze sau transport pe cablu.

Totuşi, potrivit art. 239 din O.U.G. nr. 34/2006, prestarea de servicii de transport efectuat cu autobuze nu este considerată activitate relevantă în cazul în care şi alte persoane juridice au dreptul să presteze acelaşi tip de servicii în aceeaşi zonă geografică şi în aceleaşi condiţii, ca şi autorităţile contractante;

c) prestarea de servicii poştale, dacă această activitate nu este expusă direct concurenţei.

d) exploatarea unui areal geografic în scopul prospectării sau extracţiei de petrol brut, gaze naturale, cărbuni sau alţi combustibili solizi ori în scopul punerii la dispoziţia transportatorilor care operează pe căi aeriene, maritime sau fluviale, a aeroporturilor, a porturilor (maritime sau fluviale) sau a altor terminale de reţea de transport.

---

[1] A se vedea art. 234 din O.U.G. nr. 34/2006.
[2] A se vedea art. 236 din O.U.G. nr. 34/2006.
[3] A se vedea art. 237 din O.U.G. nr. 34/2006.

În concluzie, putem spune că activitățile relevante, care interesează materia contractelor de achiziții publice sunt acelea care nu beneficiază de un mediu concurențial[1].

Contractele încheiate pentru atribuirea activităților relevante din aceste sectoare de utilitate publică poartă denumirea de contracte sectoriale[2].

În ce privește cocontractanții autorității publice, art. 41 din O.U.G. nr. 34/2006 prevede că orice operator economic are dreptul de a participa, individual sau într-un grup de operatori, la procedura de atribuire a contractului de achiziție publică.

Astfel, potrivit art. 44 alin. (1) din aceeași ordonanță de urgență, mai mulți operatori economici au dreptul de a se asocia cu scopul de a depune candidatura sau oferta comună, fără a fi obligați să-și legalizeze din punct de vedere formal asocierea. Autoritatea contractantă are dreptul de a solicita ca asocierea să fie legalizată numai în cazul în care oferta comună a fost declarată câștigătoare și numai dacă o astfel de măsură reprezintă o condiție necesară pentru buna îndeplinire a contractului[3].

În aceste cazuri, contractul de achiziție publică se încheie de către autoritatea contractantă cu ambii operatori economici (a căror ofertă comună a fost declarată câștigătoare) urmând ca aceștia să răspundă în solidar pentru executarea contractului.

§3. Obiectul contractului de achiziție publică

În funcție de tipul său, contractul de achiziții publice poate avea ca obiect furnizarea de produse, executarea de lucrări sau prestarea de servicii publice.

Contractul de furnizare de produse este corespondentul contractului de vânzare-cumpărare din dreptul civil sau comercial, însă este supus cu preponderență regulilor de drept public și, numai în completarea acestor reguli, se aplică dispozițiile dreptului privat.

Obiectul principal al contractului de furnizare îl constituie achiziționarea de către autoritatea contractantă a unuia sau mai multor produse, prin cumpărare, inclusiv în rate, închiriere sau în leasing, cu sau fără opțiune de cumpărare.

Potrivit art. 5 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, în obiectul contractului de furnizare pot fi incluse, cu titlu accesoriu, și operațiuni (lucrări) de instalare a produselor achiziționate de autoritatea contractantă, fără ca prin aceasta să se schimbe natura juridică a contractului respectiv.

Contractul de lucrări publice sau contractul de achiziție publică de lucrări este corespondentul contractului de antrepriză din dreptul privat, însă și acest contract este guvernat, în principal, de regimul juridic de drept public.

Obiectul acestui contract se limitează la proiectarea și (sau) executarea unei construcții,[4] excluzând exploatarea de către concesionar a construcției realizate.

---

[1] Potrivit art. 248 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, constatarea faptului că o anumită activitate relevantă este sau nu expusă direct concurenței se stabilește de către Comisia Europeană pe baza unei notificări (cereri) formulată în acest sens de către autoritatea contractantă, care va cuprinde toate informațiile necesare pentru adoptarea unei decizii pertinente în legătură cu situația existentă.

[2] În legătură cu aceste contracte, a se vedea, cap. VIII din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] Art. 44 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

[4] Potrivit art. 4 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, prin construcții înțelegem rezultatul unui ansamblu de lucrări de construcții de clădiri sau lucrări de geniu civil destinat să îndeplinească, prin el însuși, o funcție tehnică sau economică.

În cazul în care contractantul particular dobândeşte şi dreptul de a exploata lucrarea publică realizată, contractul încheiat este un contract de concesiune de lucrări publice.[1]

Dacă însă pentru executarea unui contract de lucrări este necesară exploatarea unui bun proprietate publică, autoritatea contractantă va încheia un singur contract guvernat de O.U.G. nr. 34/2006 privind achiziţiile publice.[2]

Contractul de servicii sau contractul de achiziţie publică de servicii are ca obiect prestarea unuia sau mai multor servicii publice, putând include, cu titlu accesoriu, şi unele activităţi de executare a unor lucrări necesare prestării serviciilor publice.

Dacă printr-un asemenea contract particularul contractant dobândeşte şi dreptul de a exploata serviciile, preluând astfel şi cea mai mare parte a riscurilor aferente exploatării acestora, contractul astfel încheiat este un contract de concesiune de servicii.[3]

În asemenea contracte de concesiune, autoritatea contractantă poartă denumirea de concedent, iar particularul cocontractant se mai numeşte concesionar.

În cazul în care printr-un contract de achiziţie publică se urmăreşte atât furnizarea de produse, cât şi prestarea de servicii, natura lui juridică se stabileşte după criteriul valoric, astfel:

– dacă valoarea estimată a produselor este mai mare decât valoarea estimată a serviciilor prevăzute în contract, atunci contractul este de furnizare, în caz contrar fiind un contract de servicii.[4]

Autoritatea contractantă nu are obligaţia de a aplica prevederile acestei ordonanţe de urgenţă în cazul achiziţiei de produse, servicii sau lucrări destinate, în mod exclusiv, prestării unuia sau mai multor servicii de telecomunicaţii, în cazul în care aceasta nu deţine monopolul acelor produse, servicii sau lucrări în aceeaşi zonă geografică. În aceste cazuri, administraţia publică poate proceda la efectuarea de achiziţii publice, fără a urma procedurile prevăzute de O.U.G. nr. 34/2006, încheind contracte de drept privat ca, de exemplu, contracte de vânzare-cumpărare.

În concluzie, putem spune că, indiferent de obiectul său, contractul de achiziţie publică se încheie, de regulă, cu respectarea unei anumite proceduri speciale reglementate de O.U.G. nr. 34/2006 privind modalitatea de atribuire a acestui contract (licitaţie, negociere, cerere de ofertă).

De la această regulă există anumite excepţii prevăzute în mod expres de art. 12-15 din această ordonanţă de urgenţă, când autoritatea contractantă poate achiziţiona bunuri, lucrări sau servicii fie potrivit dreptului comun, fie potrivit altor reglementări speciale decât O.U.G. nr. 34/2006.

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 3 alin. (1) lit. a) din Norma de aplicare a O.U.G. nr. 34/2006, publicată în M.Of. nr. 98 din 8 februarie 2007.

[2] Art. 2 alin. (2) şi (3) din O.U.G. nr. 54/2006.

[3] A se vedea, în acest sens, art. 3 alin. (1) lit. b din Norma supra cit. Regimul juridic al contractelor de concesiune de servicii şi lucrări publice este, în parte, diferit de cel al contractului de achiziţii publice. Acest regim juridic este prevăzut, în esenţă, de Ordonanţa de urgenţă nr. 34/2006, precum şi în alte legi speciale, fiind detaliat în Normele de aplicare a acestor reglementări legale.

[4] Art. 7 din O.U.G. nr. 34/2006.

Aceste excepții privesc următoarele situații:

a) contractul este inclus în categoria informațiilor secrete de stat, în conformitate cu legislația în vigoare privind prestația informațiilor clasificate;

b) îndeplinirea contractului necesită impunerea unor măsuri speciale de siguranță pentru protejarea unor interese naționale, potrivit prevederilor legale în vigoare;

c) atribuirea contractului de achiziție publică se face de către structuri ale autorității contractante care funcționează pe teritoriul altor state, atunci când valoarea contractului nu depășește un anumit prag valoric, stabilit de lege;

d) contractul are ca obiect:

– cumpărarea sau închirierea prin orice mijloace financiare de imobile, cu precizarea că atribuirea contractelor pentru servicii financiare care se încheie, indiferent de formă, în legătură cu acest contract de cumpărare sau închiriere se supune procedurii speciale prevăzute de această ordonanță de urgență;

– cumpărarea, dezvoltarea, producția sau coproducția de programe de către instituții de radiodifuziune și televiziune;

– prestarea de servicii de arbitrare și conciliere;

– prestarea de servicii de intermediere financiară în legătură cu emiterea, cumpărarea, vânzarea și transferul valorilor mobiliare ori a altor instrumente financiare, precum și prestarea de servicii de către Banca Națională României;

– angajarea de forță de muncă, respectiv încheierea de contracte de muncă;

– prestarea de servicii de cercetare-dezvoltare, remunerate integral de către autoritatea contractantă și ale căror rezultate nu sunt necesare autorității contractante în propriul beneficiu;

e) contractul de achiziție publică este atribuit ca urmare a unui acord internațional încheiat în conformitate cu prevederile Tratatului[1] cu unul sau mai multe state care nu sunt membre ale Uniunii Europene și care vizează furnizarea de produse sau execuții de lucrări, destinate implementării sau exploatării unui proiect în comun cu state semnatare și numai dacă prin acordul respectiv a fost menționată o procedură specifică pentru atribuirea contractului respectiv;

f) contractul este atribuit ca urmare a unui acord internațional referitor la staționarea de trupe și numai dacă prin acordul respectiv a fost prevăzută o procedură specifică pentru atribuirea contractului în cauză;

g) aplicarea unei proceduri specifice unor organisme și instituții internaționale;

h) aplicarea unei proceduri specifice prevăzute de legislația comunitară, în contextul programelor și proiectelor de cooperare teritorială;

i) contractul este atribuit unei alte autorități contractante sau unei asocieri de autorități contractante care beneficiază de un drept exclusiv pentru prestarea serviciilor respective, în virtutea legii ori a altor acte cu caracter normativ, în măsura în care acestea sunt compatibile cu prevederile Tratatului.

---

[1] Este vorba despre Tratatul pentru înființarea Comunității Europene încheiat la 25 martie 1957, cu modificările și completările ulterioare [a se vedea art. 3 lit. x) din O.U.G. nr. 34/2006].

§4. Procedura atribuirii contractului de achiziție publică

4.1. Principiile care stau la baza procedurii atribuirii contractului de achiziții publice

Potrivit art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, la baza procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice stau anumite principii care trebuie respectate de către toate autoritățile publice care intenționează să încheie asemenea contracte.

Aceste principii sunt:

– *principiul nediscriminării,* care constă în asigurarea condițiilor pentru ca orice furnizor de produse, executant de lucrări sau prestator de servicii, indiferent de naționalitate, să aibă dreptul de a deveni, în condițiile legii, contractant;

– *principiul asigurării tratamentului egal,* adică aplicarea, în mod nediscriminatoriu, a criteriilor de selecție și a criteriilor pentru atribuirea contractului de achiziție publică, astfel încât orice furnizor de produse, executant de lucrări sau prestator de servicii să aibă șanse egale de a i se atribui contractul de achiziție publică;

– *principiul proporționalității,* potrivit căruia orice măsură stabilită sau cerință impusă de autoritatea publică trebuie să fie necesară și corespunzătoare naturii contractului, adică să nu fie excesivă în raport cu scopul propus de autoritatea achizitoare;[1]

- *principiul asigurării transparenței* atribuirii contractului de achiziție publică prin punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la procedura aplicată în acest scop;

- *principiul utilizării eficiente a fondurilor publice* care presupune alegerea celei mai optime și economicoase variante de achiziție publică.

4.2. Proceduri de atribuire a contractului de achiziție publică

Potrivit art. 18 și art. 19 din O.U.G. nr. 34/2006, autoritatea contractantă are obligația de a aplica una dintre următoarele proceduri pentru atribuirea unui contract de achiziție publică:

a) *licitația deschisă* este procedura prin care orice furnizor de produse, executant de lucrări sau prestator de servicii publice interesat are dreptul de a depune oferta;

b) *licitația restrânsă,* care se desfășoară în două etape distincte, fiind invitați să depună oferte numai candidații selectați de către autoritatea contractantă în prima etapă;

c) *negocierea* este procedura prin care autoritatea contractantă derulează consultări cu candidații selectați și negociază clauzele contractuale, inclusiv prețul, cu unul sau mai mulți dintre aceștia. Negocierea se poate desfășura cu sau fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare la această procedură de atribuire a contractului de achiziție publică;

d) *cererea de ofertă* este o procedură simplificată prin care autoritatea contractantă solicită, fără publicarea unui anunț publicitar, oferte de la mai mulți furnizori de produse, executanți de lucrări sau prestatori de servicii publice;

---

[1] Pentru detalii a se vedea, *D.D. Șerban,* Principiul proporționalității în domeniul achizițiilor publice, în Dreptul nr. 9/2007, p. 77.

Potrivit art. 124 din O.U.G. nr. 34/2006, autoritatea contractantă poate aplica procedura de cerere de oferte numai în cazul în care valoarea estimată, fără TVA, a contractului de achiziție publică este egală sau mai mică decât echivalentul în lei al următoarelor praguri: 100.000 euro pentru contractul de furnizare și contractul de servicii și 750.000 euro pentru contractul de lucrări.

e) *concursul de soluții* este o procedură care permite autorității contractante să achiziționeze, în special în domeniul amenajării teritoriului, al proiectării urbanistice și peisagistice, al arhitecturii sau în cel al prelucrării datelor, un plan sau un proiect, prin selectarea acestuia pe baze concurențiale de către un juriu, cu sau fără acordarea de premii concurentului câștigător;

Concursul de soluții poate fi o procedură independentă sau parte a unei proceduri care conduce la atribuirea unui contract de achiziție publică.

f) *dialogul competitiv* este procedura la care orice agent economic are dreptul de a-și depune candidatura și prin care autoritatea contractantă conduce un dialog cu candidații admiși, în scopul identificării uneia sau mai multor soluții apte să răspundă necesităților sale, urmând ca, pe baza soluției (soluțiilor) candidații admiși să elaboreze soluția finală;

g) *achiziționarea directă* de produse, servicii sau lucrări dacă valoarea estimată a achiziției nu depășește echivalentul în lei a 15.000 euro pentru fiecare achiziție de produse, servicii sau lucrări. Achiziția se realizează pe bază de document justificativ care, în acest caz, se consideră a fi contract de achiziție publică (art. 19 din O.U.G. nr. 34/2006).

Potrivit art. 20 din O.U.G. nr. 34/2006, contractele de achiziție publică se atribuie, de regulă, prin aplicarea procedurilor de licitație deschisă sau restrânsă.

Procedura de negociere cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare poate fi aplicată în unul din următoarele cazuri[1]*:*

– atunci când în urma aplicării unei proceduri de licitație deschise sau restrânse, a dialogului competitiv sau a cererii de oferte nu a fost primită nicio ofertă sau au fost depuse numai oferte inacceptabile ori neconforme;

Aplicarea procedurii de negociere în acest caz este posibilă numai după anularea procedurii inițiale și numai dacă cerințele prevăzute în documentația de atribuire nu sunt modificate substanțial.

– în situații excepționale, temeinic motivate, atunci când autoritatea contractantă își propune să dobândească servicii sau lucrări care nu permit o estimare inițială a valorii contractului de achiziție publică datorită naturii serviciilor sau lucrărilor respective ori datorită riscurilor pe care le implică prestarea sau executarea acestora;

– atunci când serviciile pe care autoritatea contractantă își propune să le dobândească sunt de așa natură încât caietul de sarcini nu poate fi elaborat cu precizia pe care o impune atribuirea unui contract de achiziție publică prin licitație deschisă sau restrânsă;

– atunci când lucrările ce urmează să fie executate sunt necesare exclusiv în scopul cercetării științifice, experimentării sau dezvoltării tehnologice și numai dacă autoritatea contractantă nu urmărește asigurarea unui profit sau acoperirea costurilor aferente;

---

[1] Art. 110 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

Procedura negocierii competitive poate fi aplicată fără nicio restricție în toate cazurile în care finanțarea contractului de achiziție publică nu implică utilizarea de fonduri publice.

Procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare poate fi aplicată numai în următoarele cazuri[1]*:*

a) atunci când din motive de tehnice, artistice sau din motive legate de protecția unor drepturi de exclusivitate, contractul de achiziție poate fi atribuit numai unui anumit operator economic.

b) ca o măsură strict necesară, atunci când perioadele de aplicare a licitației deschise, a licitației restrânse, a negocierii cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare sau a cererii de oferte nu pot fi respectate din motive de extremă urgență, determinate de evenimente imprevizibile și care nu se datorează, sub nicio formă, unei acțiuni sau inacțiuni a autorității contractante.

În acest caz, autoritatea contractantă nu are dreptul de a stabili durata contractului pe o perioadă mai mare decât este necesară pentru a face față situației de urgență care a determinat aplicarea acestei proceduri.

c) atunci când produsele care urmează să fie livrate sunt fabricate exclusiv în scopul cercetării științifice, experimentării, studiilor sau dezvoltării tehnologice și numai dacă acestea nu se realizează pentru obținerea unui profit și nici nu urmăresc acoperirea costurilor aferente;

d) atunci când este necesară achiziționarea de la furnizorul inițial a unor cantități suplimentare de produse destinate înlocuirii parțiale sau extinderii echipamentelor (instalațiilor) livrate anterior și numai dacă schimbarea furnizorului inițial ar pune autoritatea contractantă în situația de a achiziționa produse care, datorită caracteristicilor tehnice diferite de cele deja existente, determină incompatibilități sau dificultăți tehnice sporite de operare și de întreținere.

Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica această procedură, de regulă, într-un interval de cel mult 3 ani de la atribuirea contractului de achiziție publică inițial.[2]

e) atunci când este necesară achiziționarea unor lucrări sau servicii suplimentare care, deși nu au fost incluse în contractul inițial, datorită unor circumstanțe imprevizibile, au devenit necesare pentru finalizarea contractului în cauză și numai dacă se respectă, în mod cumulativ, următoarele condiții:

– atribuirea să fie făcută aceluiași contractant;

– serviciile sau lucrările suplimentare nu pot fi separate, din punct de vedere tehnic și economic de contractul inițial, întrucât altfel ar aduce prejudicii majore autorității contractante sau, deși separabile de contractul inițial, sunt strict necesare în vederea îndeplinirii acestuia;

– valoarea cumulată a contractelor care vor fi atribuite și a actelor adiționale care vor fi încheiate pentru lucrări (servicii) suplimentare ori adiționale nu depășește 50% din valoarea contractului inițial.

f) atunci, când ulterior atribuirii unui contract de servicii sau de lucrări, autoritatea contractantă își propune să achiziționeze noi servicii, respectiv noi lucrări, care sunt

---

[1] Art. 122 din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] Art. 122 lit. e) din O.U.G. nr. 34/2006.

similare serviciilor sau lucrărilor achiziționate prin contractul atribuit inițial și numai dacă se respectă, în mod cumulativ următoarele condiții:

– atribuirea se face contractantului inițial, iar noile lucrări sau servicii constau în repetarea unor lucrări sau servicii similare prevăzute în contractul inițial și sunt conforme cu cerințele prevăzute în caietul de sarcini elaborat cu ocazia atribuirii contractului respectiv;

– contractul inițial de lucrări sau servicii a fost atribuit prin procedura licitației deschise sau restrânse;

– valoarea estimată a contractului inițial a fost determinată prin luarea în considerare inclusiv a lucrărilor sau serviciilor similare care pot fi achiziționate ulterior;

– în anunțul de participare la procedura prealabilă aplicată pentru atribuirea contractului inițial s-a precizat faptul că autoritatea contractantă are dreptul de a opta pentru achiziționarea ulterioară de noi lucrări sau servicii similare de la operatorul economic a cărui ofertă va fi declarată câștigătoare în cadrul procedurii respective.

Perioada în care astfel de contracte pot fi atribuite în acest mod nu trebuie să depășească 3 ani de la atribuirea contractului inițial.

g) atunci când, ca urmare a organizării unui concurs de soluții, contractul de servicii trebuie să fie atribuit, conform regulilor stabilite inițial, concurentului câștigător sau unuia dintre concurenții câștigători ai concursului respectiv;

În acest caz, autoritatea contractantă are obligația să invite la negocieri pe toți concurenții câștigători.

h) atunci când produsele pot fi achiziționate în condiții deosebit de avantajoase de la un operator economic care își lichidează definitiv afacerile, de la un judecător-sindic care administrează afacerile unui operator economic în stare de faliment sau lichidare, printr-un aranjament cu creditorii unui operator economic aflat într-o asemenea situație ori printr-o altă procedură similară, reglementată prin lege.

Procedura dialogului competitiv se aplică în următoarele cazuri:[1]

– contractul în cauză este considerat a fi de complexitate deosebită în sensul că autoritatea contractantă nu este în măsură să definească specificațiile tehnice capabile să-i satisfacă exigențele și/sau să stabilească montajul financiar ori cadrul juridic de implementare a proiectului;

– aplicarea procedurii de licitație deschisă sau restrânsă nu ar permite atribuirea contractului de achiziție publică în cauză.

Procedura de dialog competitiv se desfășoară în 3 etape:

– etapa de preselecție a candidaților pe baza unor criterii obiective și nediscriminatorii prevăzute în anunțul de participare;

– etapa de dialog cu candidații admiși în urma preselecției pentru identificarea soluțiilor apte să răspundă exigențelor autorității contractante și în baza cărora candidații vor elabora și vor depune oferta finală;

– etapa de evaluare a ofertelor finale depuse.

Autoritatea contractantă nu are dreptul de a diviza contractul de achiziție publică în mai multe contracte distincte de valoare mai mică, în scopul de a evita aplicarea procedurilor de licitație deschisă sau restrânsă.

---

[1] Art. 94 din O.U.G. nr. 34/2006.

4.3. Publicarea anunțurilor de intenție, de participare și de atribuire a contractului de achiziție publică

Pentru asigurarea transparenței atribuirii contractului de achiziții publice autoritatea contractantă are obligația de a publica, în sistem electronic, anunțul de intenție a efectuării achizițiilor publice, de participare a candidaților la procedura de atribuire și de atribuire propriu-zisă a contractului în cauză.

În anumite cazuri, operatorul sistemului electronic al achizițiilor publice va asigura transmiterea în format electronic a anunțurilor spre publicare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Anunțul de intenție trebuie să cuprindă toate contractele de achiziție publică previzionate a fi atribuite în următoarele 12 luni, a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală sau mai mare decât echivalentul în lei a 750.000 euro în cazul contractelor de furnizare și contractelor de servicii și de 5.000.000 euro în cazul contractelor de lucrări.

Autoritatea contractantă are obligația de a transmite spre publicare anunțul de intenție cât mai curând posibil după data începerii anului bugetar, în cazul primelor două contracte sau după aprobarea programului în care este prevăzut contractul de lucrări sau acordul-cadru respectiv.

Pentru contractele a căror valoare estimată este mai mică decât această sumă, publicarea anunțului de intenție este opțională.

În afara anunțului de intenție, autoritatea contractantă are obligația să transmită spre publicare un anunț de participare[1], indiferent de tipul procedurii ce va fi aplicată pentru atribuirea contractului de achiziție publică, cu excepția procedurii cererii de oferte.

Anunțul de participare se publică în S.E.A.P.[2] și în Monitorul Oficial al României, partea a VI-a, Achiziții publice și, după caz, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.[3]

Autoritatea contractantă are obligația publicării anunțului de atribuire în cel mult 48 de ore de la data finalizării procedurii de atribuire.[4]

Anunțul de atribuire se publică în aceleași condiții și situații ca și anunțul de participare la procedura de atribuire a contractului de achiziții publice.

4.4. Documentația pentru atribuirea contractului de achiziție publică

Autoritatea contractantă are obligația de a asigura întocmirea documentației de atribuire care trebuie să cuprindă următoarele piese componente:[5]

a) informații generale privind autoritatea contractantă (adresa, persoane de contact, mijloace de comunicare);

---

[1] Art. 54 din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] S.E.A.P. reprezintă denumirea abreviată a Sistemului electronic de achiziții publice.

[3] Această publicare este obligatorie când valoarea estimată a contractului depășește o anumită sumă de bani (125.000 euro în cazul contractelor de furnizare și de servicii și 5000.000 euro în cazul contractului de lucrări).

[4] Art. 54 din O.U.G. nr. 34/2006.

[5] Art. 33 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

b) cerințele minime de calificare a candidaților impuse de autoritatea contractantă și documentele care urmează să fie prezentate de candidați pentru îndeplinirea cerințelor respective;

c) instrucțiuni privind datele limită care trebuie respectate și formalitățile care trebuie îndeplinite, în legătură cu participarea la procedura de atribuire;

d) instrucțiuni privind modul de elaborare și de prezentare a propunerii tehnice și financiare;

e) caietul de sarcini sau documentația descriptivă (aceasta din urmă fiind utilizată în cazul aplicării procedurii dialogului competitiv sau negocierii;

f) instrucțiuni privind modul de utilizare a căilor de atac;

g) informații referitoare la clauzele contractuale obligatorii;

h) informații privind criteriul aplicat pentru atribuirea contractului de achiziție publică.

Autoritatea contractantă are obligația de a asigura obținerea documentației de atribuire, de către orice operator economic interesat de atribuirea contractului de achiziție publică. Autoritatea contractantă va stabili costul unui exemplar al documentației și condițiile de plată a acestuia.

Unul dintre cele mai importante documente, pe care autoritatea contractantă trebuie să îl pună la dispoziția candidaților, este caietul de sarcini. Acesta cuprinde, în mod obligatoriu, specificații tehnice privitoare la: nivelul calitativ tehnic și de performanță, siguranța în exploatare, dimensiuni, metode de testare, ambalare, etichetare, marcare, condiții pentru certificarea conformității cu standardele în vigoare etc.

Este interzisă definirea în caietul de sarcini a unor semnificații tehnice care indică o anumită origine sau producție, procedee speciale, mărci de fabrică sau de comerț, brevete de invenție, licențe de fabricație sau a oricăror alte cerințe care au ca efect favorizarea unuia sau mai multor ofertanți.

Orice candidat care a obținut, în condițiile legii, un exemplar al documentației de atribuire a contractului de achiziție publică are dreptul de a solicita, în scris, clarificări, despre elementele cuprinse în aceasta.

4.5. Elaborarea și evaluarea ofertelor

Elaborarea ofertei se face de către candidați în conformitate cu prevederile documentației întocmite în acest scop de către autoritatea contractantă.

Oferta are două părți principale: propunerea tehnică și propunerea financiară.

Propunerea tehnică se elaborează în concordanță cu cerințele înscrise în caietul de sarcini, încât să asigure furnizarea tuturor informațiilor necesare pentru evaluarea tehnică a ofertei.

Propunerea financiară se elaborează în așa fel încât să asigure furnizarea informațiilor necesare în vederea evaluării financiare a ofertei.

Oferta are caracter ferm și obligatoriu, din punct de vedere al conținutului său, pe toată perioada de valabilitate stabilită de către autoritatea contractantă și trebuie să fie semnată, pe propria răspundere, de către ofertant sau de către o persoană împuternicită legal de acesta.

Candidații au obligația de a depune oferta la adresa (de regulă, la sediul autorității contractante) până la data limită pentru depunere, stabilite în anunțul sau în invitația

de participare. Oferta care este depusă la o altă adresă a autorității contractante decât cea stabilită de către aceasta sau după expirarea datei limită pentru depunere, se returnează nedeschisă.

Mai mulți candidați (furnizori, executanți sau prestatori) au dreptul de a se asocia și de a depune ofertă în comun, denumită ofertă comună, fără a fi obligați să își prezinte asocierea într-o formă legalizată. Autoritatea contractantă are dreptul de a solicita ca asocierea să fie legalizată înainte de încheierea contractului de achiziție publică, în cazul în care oferta comună este declarată câștigătoare și numai dacă o astfel de măsură este necesară pentru buna îndeplinire a contractului. Fiecare dintre asociați își asumă obligațiile rezultate din oferta comună și răspunde pentru orice consecințe ale viitorului contract de achiziție publică. Asociații desemnează, din rândul lor, pe cel care, în cazul atribuirii contractului de achiziție publică, îi reprezintă în raporturile cu autoritatea contractantă, în calitatea de lider de asociație. Asociații nu au dreptul de a depune, pe lângă oferta comună, și alte oferte, în mod individual sau în altă asociere ori de a participa în calitate de subcontractant la procedura de atribuire a contractului de achiziție publică.

Ofertantul poate include în propunerea tehnică a ofertei dreptul său de a subcontracta o parte din contractul respectiv, iar dacă autoritatea contractantă solicită, ofertantul trebuie să precizeze partea din contract pe care urmează să o subcontracteze și datele de identificare a subcontractanților propuși.

Candidații au dreptul de a depune o singură ofertă, denumită ofertă de bază, în conformitate cu cerințele prevăzute în documentația întocmită de autoritatea contractantă. Prin excepție, candidații au dreptul de a depune în plus și alte oferte, denumite oferte alternative, dacă documentația de atribuire prevede această posibilitate și numai în cazul în care criteriul de evaluare a ofertei este „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic". În cazul în care această precizare lipsește din documentația de atribuire, autoritatea contractantă nu va putea lua în considerare ofertele alternative. Autoritatea contractantă are obligația de a prevedea, în caietul de sarcini, cerințele minime obligatorii pe care ofertele alternative trebuie să le îndeplinească pentru a fi luate în considerare.

Autoritatea contractantă nu are dreptul de a respinge o ofertă alternativă având ca singură motivație faptul că în cazul în care aceasta ar putea fi declarată câștigătoare, contractul de furnizare, pentru care s-a organizat procedura de atribuire, se transformă în contract de servicii sau invers [art. 175 din O.U.G. nr. 34/2006].

Autoritatea contractantă are obligația să păstreze confidențialitatea asupra conținutului ofertei, precum și asupra oricărei informații suplimentare solicitate ofertantului și a cărei dezvăluire ar putea să aducă atingere dreptului ofertantului de a-și proteja proprietatea intelectuală sau secretele comerciale.

Autoritatea contractantă are obligația de a stabili oferta câștigătoare în termen de 20 de zile de la data deschiderii ofertelor. Perioada de evaluare a ofertelor poate fi prelungită cu cel mult 20 de zile în cazuri temeinic motivate, întocmindu-se, în acest sens, o notă justificativă aprobată de ordonatorul de credite al autorității contractante; această notă justificativă va face parte din dosarul achiziției publice.

Pentru evaluarea ofertelor, autoritatea contractantă trebuie să constituie o comisie de evaluare formată din persoane cu pregătire profesională și experiență relevantă în domeniu, precum și cu probitate morală recunoscută.

Comisia de evaluare are obligația să deschidă ofertele la data și în locul indicate în anunțul sau invitația de participare.

Ofertanții au dreptul de a participa la deschiderea ofertelor, însă absența lor nu poate constitui singurul motiv pentru respingerea ofertei.

În cazul unei oferte care are un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează să fie furnizat, executat sau prestat, comisia de evaluare are obligația de a solicita, în scris și înainte de a lua vreo decizie de respingere a acelei oferte, detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă, precum și de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv [art. 202 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006].

Comisia de evaluare are obligația de a exclude orice ofertant, în cazul în care se dovedește că acesta a fost sau este angajat în practici corupte ori frauduloase în legătură cu procedura pentru atribuirea contractului de achiziție publică.

Oferta câștigătoare va fi stabilită pe baza criteriilor pentru atribuirea contractului de achiziție publică, precizate de către autoritatea contractantă în anunțul de participare și în documentația de atribuire. Criteriul pe baza căruia se determină oferta câștigătoare nu poate fi schimbat pe toată durata de aplicare a procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică.

Acest criteriu poate fi numai:

a) fie oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic;

b) fie, în mod exclusiv, prețul cel mai scăzut.

În cazul în care atribuirea contractului de achiziție publică se realizează prin aplicarea procedurii dialogului competitiv, criteriul de atribuire utilizat trebuie să fie numai oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

În cazul aplicării primului criteriu, oferta stabilită ca fiind câștigătoare este oferta care întrunește punctajul cel mai mare rezultat din aplicarea unui algoritm de calcul. Acest algoritm se stabilește pe baza aplicării unor criterii variate de evaluare a ofertei, în funcție de specificul fiecărui contract, cum ar fi: termenul de livrare sau de execuție, costuri curente, raportul dintre cost și eficiență, caracteristici privind nivelul calitativ, estetic, tehnic sau funcțional, servicii postvânzare și asistență tehnică, angajamente privind vânzarea pe termen lung de piese de schimb, subansambluri sau furnituri, condiții referitoare la aplicarea preferinței interne, alte elemente considerate semnificative pentru evaluarea ofertelor, precum și prețul.

Autoritatea contractantă este obligată să precizeze aceste criterii în documentația pentru atribuirea contractului, în ordinea importanței lor pentru evaluarea ofertei, precum și algoritmul de calcul detaliat care va fi aplicat.

În cazul aplicării criteriului „prețul cel mai scăzut", cerințele impuse de către autoritatea contractantă, prin caietul de sarcini, sunt considerate cerințe minimale.

4.6. Anularea aplicării procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică

Potrivit art. 209 din O.U.G. nr. 34/2006, autoritatea contractantă are dreptul de a anula aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică, dar numai înainte de comunicarea rezultatului acesteia și numai în următoarele cazuri:

a) nu a fost posibilă asigurarea unui nivel satisfăcător al concurenței, respectiv numărul de candidați (ofertanți) este mai mic decât cel minim prevăzut de O.U.G. nr. 34/2006 și menționat în anunțul de participare pentru fiecare procedură[1];

b) au fost depuse numai oferte inacceptabile și (sau) neconforme, respectiv oferte care:

– sunt depuse după data limită de depunere a ofertelor;

– nu au fost elaborate și prezentate în concordanță cu cerințele cuprinse în documentația întocmită de autoritatea contractantă;

– conțin în propunerea financiară prețuri care par, în mod evident, a nu fi rezultatul liberei concurențe și care nu pot fi temeinic justificate;

– conțin propuneri referitoare la clauzele contractuale care sunt, în mod evident, dezavantajoase pentru autoritatea contractantă;

– prin valoarea inclusă în propunerea financiară, fiecare dintre ele a depășit valoarea fondurilor alocate pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică respectiv;

c) nu a fost depusă nicio ofertă sau au fost depuse oferte care, deși pot fi luate în considerare, nu pot fi comparate datorită modului neuniform de abordare a soluțiilor tehnice și (sau) financiare;

d) au fost constatate abateri grave de la prevederile legislative care afectează procedura de atribuire sau este imposibilă încheierea contractului[2].

Aceste abateri pot consta în erori sau omisiuni care au ca efect încălcarea principiilor care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică, iar autoritatea contractantă nu poate corecta abaterile respective.

Autoritatea contractantă are obligația de a comunica, în scris, tuturor participanților la procedura de achiziție publică atât încetarea obligațiilor pe care aceștia și le-au creat prin depunerea de oferte, cât și motivul anulării. Comunicarea se va face în cel mult 3 zile lucrătoare de la data anulării.

Decizia de anulare nu creează vreo obligație a autorității contractante față de participanții la procedura de achiziție publică, cu excepția returnării garanției de participare. Această decizie a autorității publice poate fi atacată la instanța de contencios administrativ competentă sau pe cale administrativ-jurisdicțională, la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

---

[1] Astfel, de exemplu, potrivit art. 85 alin. (4) și art. 86 din O.U.G. nr. 34/2006, în cazul procedurii licitației restrânse, numărul de candidați selectați pentru participarea la această procedură trebuie să fie de minim 5, iar potrivit art. 116 alin. (4) din aceeași ordonanță de urgență, în cazul negocierii cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare, numărul candidaților indicat în anunțul de participare, trebuie să fie de minim 3, pentru a asigura o concurență reală.

[2] O asemenea situație care face imposibilă încheierea unui contract de achiziție publică, apărută în practică și semnalată în doctrină, se referă la lipsa fondurilor necesare pentru îndeplinirea contractului (a se vedea, pentru detalii, *D.-D. Șerban,* Consecința lipsei fondurilor în procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică, în Dreptul nr. 12/2009, p. 118).

§5. Încheierea contractului de achiziție publică

Potrivit art. 204 din O.U.G. nr. 34/2006, autoritatea contractantă are obligația de a încheia, în formă scrisă, contractul de achiziție publică cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare de către comisia de evaluare.

Contractul de achiziție publică nu poate fi însă încheiat înainte de expirarea unui anumit termen, calculat de la data comunicării rezultatului procedurii de atribuire.

Acest termen este de 11 sau de 6 zile, în funcție de valoarea estimată a contractului[1]. Contractele încheiate cu nerespectarea acestui termen sunt lovite de nulitate.

Dacă datorită forței majore ofertantul adjudecatar nu poate să încheie contractul cu autoritatea contractantă, aceasta are următoarele opțiuni[2]:

a) fie să declare câștigătoare oferta clasată pe locul următor, dacă aceasta îndeplinește condițiile pentru a fi astfel declarată;

b) fie să anuleze aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică.

Ofertantul invitat de autoritatea contractantă pentru încheierea contractului de achiziție publică are obligația de a constitui garanția de bună execuție în conformitate cu prevederile documentației pentru atribuirea contractului.

În cazul în care autoritatea contractantă refuză să încheie contractul în formă scrisă, ofertantul adjudecatar va putea cere acesteia, pe cale judecătorească, să își îndeplinească această obligație, întemeindu-și acțiunea pe dispozițiile legii contenciosului administrativ.

§6. Efectele contractului de achiziții publice

Drepturile și obligațiile părților din contractele de achiziții publice sunt specifice fiecăruia din aceste contracte.

Astfel, *în contractul de furnizare de produse, furnizorul are dreptul de a primi prețul produselor livrate achizitorului, dar are și următoarele obligații:*

– să furnizeze, să instaleze și să întrețină produsele în perioada convenită cu autoritatea contractantă;

– să constituie garanția de bună execuție a contractului în perioada convenită în contract;

– să livreze produsele la destinația finală indicată de achizitor, respectând datele din graficul de livrare și termenele stabilite;

---

[1] A se vedea art. 205 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006. Potrivit art. 205 alin. (3) din această ordonanță de urgență, respectarea acestui termen nu este obligatorie în următoarele cazuri:

- atunci când această reglementare specială nu prevede obligativitatea publicării unui anunț sau a unei invitații de participare la procedura de atribuire a contractului;
- atunci când contractul sau acordul-cadru respectiv urmează să fie încheiat cu un operator economic care a fost singurul ofertant la respectiva procedură de atribuire și nu există alți operatori economici implicați în această procedură;
- atunci când este atribuit un contract subsecvent unui acord-cadru sau ca urmare a utilizării unui sistem dinamic de achiziție.

[2] Art. 204 alin. (1[1]) din O.U.G. nr. 34/2006.

– să încheie contracte cu subcontractanții desemnați și în aceleași condiții în care el a semnat contractul cu achizitorul;

– să prezinte la încheierea contractului de furnizare de produse toate contractele încheiate cu subcontractanții desemnați prin înțelegere cu achizitorul.

Autoritatea contractantă, în calitate de achizitor, are următoarele drepturi:

a) de a primi produsele contractate cu furnizorul la termenele și la destinația convenită cu acesta;

b) de a inspecta sau de a testa produsele livrate de furnizor, verificând dacă acestea corespund specificațiilor tehnice din anexele contractului de achiziție publică;

c) de a notifica imediat furnizorului, în scris, orice plângere sau reclamație în legătură cu calitatea produselor în perioada de garanție a acestora.

La primirea unei astfel de notificări, furnizorul are obligația de a remedia defecțiunea sau de a înlocui produsul în perioada convenită, fără costuri suplimentare pentru achizitor.

Achizitorul are și următoarele obligații contractuale:

a) de a efectua plata prețului produselor în termenul convenit de la data emiterii facturii de către furnizor;

b) de a elibera garanția pentru participare și de a emite ordinul de începere a contractului, după ce furnizorul a făcut dovada constituirii garanției de bună execuție;

În contractul de executare de lucrări, *executantul are dreptul de a primi prețul pentru executarea lucrării și are următoarele obligații:*

– de a constitui garanția de bună execuție a contractului în perioada prevăzută în acesta;

– de a executa și de a finaliza lucrările, precum și de a remedia viciile ascunse, cu atenția și cu promptitudinea cuvenite, în concordanță cu obligațiile asumate prin contract;

– de a lua toate măsurile rezonabil necesare pentru a proteja mediul și pentru a evita orice pagubă provocată persoanelor, proprietății publice sau private, rezultate din poluare, indiferent de natura acesteia (chimică, fizică, fonică, nucleară, biologică etc.);

– de a începe lucrările în timpul cel mai scurt posibil de la primirea ordinului în acest sens din partea achizitorului și de a notifica acestuia și Inspecției de stat în Construcții, Lucrări Publice, Urbanism și Amenajarea Teritoriului data începerii efective a lucrărilor;

În cazul în care executantul întârzie începerea lucrărilor, achizitorul este îndreptățit să-i fixeze executantului un termen până la care activitatea să intre în normal și să îl avertizeze că, în cazul neconformării acestuia în termenul stabilit, îi va rezilia contractul.

– de a respecta graficul de execuție de detaliu, alcătuit în ordinea tehnologică de execuție;

– de a asigura accesul reprezentantului achizitorului la locul de muncă, în ateliere, în depozite și oriunde își desfășoară activitățile legate de îndeplinirea obligațiilor contractuale, inclusiv pentru verificarea lucrărilor ascunse (care nu sunt la vedere);

– de a notifica, în scris, achizitorului, la finalizarea lucrărilor, că sunt îndeplinite condițiile de recepție, solicitând acestuia convocarea comisiei de recepție.

Dacă achizitorul constată anumite lipsuri sau deficiențe ale lucrărilor executate, acestea vor fi notificate executantului, stabilindu-se și termenele pentru remedierea și finalizarea lucrărilor.

După constatarea remedierii tuturor lipsurilor și deficiențelor, la o nouă solicitare a executantului, achizitorul va convoca comisia de recepție.

Comisia de recepție are obligația de a constata stadiul îndeplinirii obligațiilor contractuale prin corelarea prevederilor acestuia cu documentația de execuție și cu reglementările în vigoare. În funcție de constatările făcute, achizitorul are dreptul de a aproba sau de a respinge recepția la terminarea lucrărilor.

Perioada cuprinsă între data recepției la terminarea lucrărilor pe ansamblu sau pe părți din lucrare, distincte din punct de vedere fizic și funcțional, și data recepției finale constituie perioada de garanție a lucrărilor executate.

În această perioadă, executantul are obligația, în urma dispoziției date de achizitor, de a executa toate lucrările de modificare, reconstrucție și remediere a viciilor și a altor defecte a căror cauză este nerespectarea clauzelor contractuale.

Executantul va efectua toate aceste lucrări pe cheltuiala proprie, în cazul în care ele sunt datorate:

– utilizării de materiale, instalații sau a unei manopere neconforme cu prevederile contractului;

– unui viciu de concepție, acolo unde executantul este responsabil de proiectarea unei părți din lucrări;

– neglijenței sau neîndeplinirii de către executant a oricăreia dintre obligațiile explicite sau implicite, care îi revin în baza contractului.

În cazul în care defecțiunile nu s-au produs din vina executantului, lucrările fiind executate de către acesta conform prevederilor contractului, costul remedierilor va fi evaluat și plătit ca lucrări suplimentare.

În cazul în care executantul nu efectuează lucrările necesare în perioada de garanție, achizitorul este îndreptățit să angajeze și să plătească alte persoane care să le execute, cheltuielile aferente acestor lucrări fiind recuperate de către achizitor de la executant sau reținute din sumele cuvenite acestuia.

Recepția finală va fi efectuată, conform legii, după expirarea perioadei de garanție. Contractul nu va fi considerat executat până când procesul-verbal de recepție finală nu va fi semnat de comisia de recepție. Procesele-verbale de recepție finală pot fi întocmite și pentru părți din lucrare, dacă acestea sunt distincte din punct de vedere fizic și funcțional;

– de a încheia contracte cu subcontractanții desemnați de comun acord cu achizitorul și de a prezenta achizitorului, la încheierea contractului, toate contractele încheiate cu subcontractanții desemnați;

Administrația publică achizitoare are următoarele drepturi:

a) de a primi lucrarea realizată de către executant în conformitate cu obligațiile asumate de acesta prin contract;

b) de a supraveghea desfășurarea execuției lucrărilor și de a stabili conformitatea lor cu specificațiile tehnice prevăzute în anexele la contract;

c) de a cere și de a dispune executantului refacerea oricăror părți din lucrare dacă acestea nu sunt corespunzătoare prevederilor contractului;

d) de a acorda executantului un avans din preţul lucrării, dacă acesta solicită, în limita prevăzută de lege.

Achizitorul are însă şi o serie de obligaţii şi anume:

a) de a plăti executantului preţul lucrării realizate de acesta;

Plata se va face în termenul convenit, de la data emiterii facturii de către executant.

La cererea executantului, achizitorul va face plăţi parţiale în funcţie de valoarea lucrărilor executate conform contractului. Lucrările executate trebuie să fie dovedite printr-o situaţie de lucrări provizorii, întocmită astfel încât să permită o verificare rapidă şi sigură a lor.

Plăţile parţiale se efectuează, de regulă, la intervale lunare, dar nu influenţează răspunderea şi garanţia de bună execuţie a contractului, nefiind considerate ca dovadă a recepţiei lucrărilor executate.

Plata facturii finale se va face imediat după verificarea şi acceptarea situaţiei de plată definitive de către achizitor.

b) de a obţine toate autorizaţiile şi avizele necesare în vederea execuţiei lucrărilor;

c) de a pune la dispoziţia executantului, fără plată, dacă nu s-a convenit altfel, următoarele:

– amplasamentul lucrării, adică terenul pe care aceasta urmează a fi executată, liber de orice sarcini;

– suprafeţele de teren necesare pentru depozitarea materialelor şi pentru organizarea şantierului;

– căile de acces rutier şi racordurile de cale ferată;

– racordurile pentru utilităţi (apă, gaz, energie, canalizare etc.) până la limita amplasamentului şantierului.

d) de a pune la dispoziţia executantului întreaga documentaţie necesară pentru execuţia lucrărilor contractate, la termenele stabilite prin graficul de execuţie a lucrărilor;

Drepturile şi obligaţiile părţilor contractului de achiziţie publică de servicii sunt următoarele:

Astfel, *prestatorul de servicii are dreptul de a primi preţul serviciilor prestate achizitorului în condiţiile stabilite prin contract, precum şi următoarele obligaţii*:

– de a presta serviciile contractante în perioada convenită cu achizitorul şi în conformitate cu obligaţiile asumate prin contract;

– de a constitui garanţia de bună execuţie a contractului în perioada convenită cu achizitorul;

– de a începe prestarea serviciilor în timpul cel mai scurt posibil de la primirea ordinului de începere a executării obligaţiilor contractuale.

– de a încheia contracte cu subcontractanţii desemnaţi cu acordul achizitorului şi de a-i prezenta acestuia, la încheierea contractului, toate aceste contracte.

Achizitorul are următoarele drepturi:

a) dreptul de a beneficia de serviciile prestate de executant în condiţiile stabilite prin contract;

b) dreptul de a verifica modul de prestare a serviciilor, pentru a stabili conformitatea lor cu prevederile din propunerea tehnică şi din caietul de sarcini.

Achizitorul are și următoarele obligații:

a) de a efectua plata către prestator a prețului cuvenit pentru serviciile prestate în termenul stabilit prin contract, calculat de la emiterea facturii de către prestatorul de servicii.

Achizitorul poate acorda un avans din preț prestatorului dacă acesta solicită, numai pe baza unei scrisori de restituire a avansului și numai în limita valorică prevăzută de lege;

c) de a elibera garanția pentru participare și de a emite ordinul de începere a executării contractului, după ce prestatorul a făcut dovada constituirii garanției de bună execuție;

Părțile contractului de achiziție publică, indiferent de tipul acestuia, au și următoarele obligații comune:

a) obligația de confidențialitate, potrivit căreia oricare dintre părți nu are dreptul, fără acordul scris al celeilalte părți:

– de a face cunoscut contractul sau orice prevedere a acestuia unei terțe persoane, în afara acelor persoane implicate în executarea contractului;

– de a utiliza informațiile și documentele obținute sau la care are acces în perioada de derulare a contractului, în alt scop decât acela de a-și îndeplini obligațiile contractuale. Dezvăluirea oricărei informații persoanelor implicate în îndeplinirea contractului se va face confidențial și se va extinde numai asupra acelor informații necesare executării contractului;

b) obligația de cooperare pentru buna executare a contractului, fiecare parte având dreptul și obligația de a supraveghea modul de îndeplinire a obligațiilor contractuale și de a propune măsurile necesare în acest scop;

c) obligația de solidaritate pentru asigurarea finalizării contractului, cu excepția cazurilor de forță majoră, când executarea contractului devine imposibilă.

În celelalte cazuri, părțile au datoria să salveze contractul chiar dacă anumite împrejurări obiective, altele decât forța majoră, fac executarea contractului mult mai costisitoare pentru una din părți. În astfel de cazuri, costurile extracontractuale suplimentare trebuie suportate de ambele părți, în așa fel încât executarea contractului să poată continua.

§7. Modificarea și încetarea contractului de achiziție publică

O.U.G. nr. 34/2006 nu recunoaște dreptul autorității publice de a modifica în mod unilateral contractul de achiziție publică.

În consecință, *modificarea* acestui contract, indiferent de tipul său, poate avea loc numai prin acordul părților și numai în mod excepțional, ca urmare a apariției unor circumstanțe care privesc interesele comerciale legitime ale părților și care nu au putut fi prevăzute la data încheierii contractului.

Astfel, de exemplu, executantul unei lucrări publice poate solicita achizitorului prelungirea termenului contractului, dacă o astfel de modificare este determinată de:

a) volumul sau natura lucrărilor neprevăzute;

b) condițiile climaterice extrem de nefavorabile;

c) orice alt motiv de întârziere care nu se datorează executantului și nu a survenit prin încălcarea contractului de către acesta.

În astfel de cazuri, părțile vor stabili prelungirea duratei de execuție a contractului și cheltuielile suplimentare care se vor adăuga la prețul contractului.

Modificarea clauzelor contractului poate avea loc numai cu condiția de a nu fi lezat interesul public.

De asemenea, modificarea contractului nu trebuie să conducă la ruperea echilibrului financiar al contractului. Astfel, potrivit art. 2 alin. (2) lit. e) din O.U.G. nr. 34/2006, unul din principiile care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică îl reprezintă principiul proporționalității între drepturile și obligațiile părților din acest contract.

Încetarea contractului de achiziție publică poate avea loc:

a) *de drept*, la expirarea termenului contractului sau prin executarea integrală a acestuia;

b) pe cale judecătorească, în cazul nerespectării obligațiilor de către una din părți.

În acest din urmă caz, partea lezată are dreptul de a cere rezilierea contractului de achiziție publică și de a pretinde plata de despăgubiri.

Din rațiuni legate de satisfacerea interesului public, părțile trebuie să încerce, întotdeauna, să evite rezilierea contractului de achiziție publică și să asigure finalizarea executării obligațiilor contractuale. De aceea, în situații speciale, este de preferat posibilitatea prelungirii, prin acordul părților, a termenului contractului, atunci când particularul contractant nu respectă graficul de executare a obligațiilor contractuale.

Dacă achizitorul nu este de acord cu modificarea contractului și dacă neîndeplinirea la termen a obligațiilor contractuale se datorează culpei exclusive a particularului, întârzierea executării de către acesta a obligațiilor contractuale dă dreptul achizitorului la solicitarea de penalități de întârziere. Cuantumul și modul de calcul al penalităților de întârziere trebuie prevăzute în contractul de achiziție publică.

În cazul în care achizitorul nu își îndeplinește obligațiile contractuale, particularul contractant are și el dreptul de a pretinde plata de despăgubiri, dacă acestea sunt stabilite prin contractul de achiziție publică.

Părțile pot conveni ca o anumită întârziere în executarea contractului să atragă plata, de către partea în culpă, a penalităților de întârziere prevăzute în contract, fără a da dreptul celeilalte părți la rezilierea contractului.

Dacă una dintre părți persistă în neexecutarea obligațiilor sale, cealaltă parte poate cere justiției rezilierea contractului și acordarea de despăgubiri.

Rezilierea contractului de achiziție publică poate fi pronunțată de instanța de contencios administrativ care poate stabili cuantumul despăgubirilor solicitate de către reclamant, potrivit legii și contractului de achiziție publică.

c) prin manifestarea unilaterală de voință a administrației publice achizitoare.

Astfel, autoritatea contractantă are obligația de a denunța unilateral contractul de achiziție publică, în cazul apariției unor circumstanțe care nu au putut fi prevăzute la data încheierii contractului și care conduc la modificarea clauzelor contractuale în așa măsură, încât îndeplinirea contractului respectiv ar fi contrară interesului public.

În acest caz, particularul contractat are dreptul de a pretinde plata corespunzătoare a părții din contractul de achiziție publică îndeplinită, precum și recuperarea altor costuri aferente îndeplinirii acestuia, efectuate pâ-nă la data denunțării unilaterale a contractului.

Denunțarea unilaterală a contractului de achiziție publică are loc fără culpa particularului contractant, această măsură fiind luată de administrația publică achizitoare, ca o consecință a apariției unor împrejurări obiective care bulversează relațiile contractuale și fac ca executarea contractului să nu mai fie benefică interesului public.

Denunțarea contractului de achiziție publică poate avea loc și ca urmare a apariției unor situații de impreviziune, altele decât forța majoră, care conduc la încetarea contractului. Astfel de situații imprevizibile în momentul încheierii contractului pot fi: războaie, revoluții, incendii, inundații sau orice alte catastrofe naturale, restricții apărute ca urmare a unei carantine, embargo etc.

Aceste împrejurări excepționale, dacă fac imposibilă executarea contractului sau dacă persistă o perioadă mai îndelungată, sunt considerate cazuri de forță majoră. În astfel de situații, fiecare parte va avea dreptul să notifice celeilalte părți încetarea de drept a contractului, fără ca vreuna dintre părți să poată pretinde celeilalte daune-interese, întrucât forța majoră exonerează de răspundere.

Dacă circumstanțele imprevizibile nu creează o imposibilitate de executare a contractului de achiziție publică, ci doar fac mai costisitoare executarea obligațiilor pentru una din părți ori reclamă modificarea unor clauze contractuale, de exemplu, prelungirea termenului contractului, părțile, în virtutea obligației de solidaritate, vor lua măsurile necesare și vor suporta proporțional costurile suplimentare pentru finalizarea executării contractului.

Dacă achizitorul nu înțelege să suporte o parte din costurile suplimentare extracontractuale determinate de circumstanțele excepționale și imprevizibile sau dacă executarea contractului nu mai este în beneficiul interesului public va avea loc, după caz denunțarea unilaterală a contractului de către achizitor sau renunțarea particularului cocontractant la contractul respectiv.

Particularul contractant va avea dreptul la plata prețului produselor livrate, lucrărilor executate sau serviciilor prestate până în momentul denunțării unilaterale a contractului de achiziție publică.

Litigiile în legătură cu încheierea, executarea și încetarea contractului de achiziție publică pot fi soluționate de către cele două părți pe cale amiabilă. Dacă pe această cale părțile nu reușesc să rezolve divergențele apărute între ele, fiecare parte poate solicita ca litigiul să fie soluționat de către instanțele judecătorești de contencios administrativ, potrivit art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

§8. Procedura administrativ-jurisdicțională de soluționare a contestațiilor în materia achizițiilor publice

8.1. Aspecte generale privind această procedură

În această materie, Ordonanța de urgență nr. 34/2006 a reglementat o jurisdicție administrativă specială, care are caracter facultativ. Astfel, potrivit art. 255 alin. (1) din această ordonanță de urgență, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante, emis cu încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante de a emite un act, recunoașterea dreptului

pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicțională sau în justiție, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Deși acest text legal se referă la o cale administrativ-jurisdicțională, în realitate este vorba despre o jurisdicție administrativă realizată de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, calificat în art. 257 alin. (1) din aceeași ordonanță de urgență ca fiind un organism cu activitate administrativ-jurisdicțională.

Modul în care este reglementată această procedură administrativ-jurisdicțională ne creează convingerea că intenția legiuitorului a fost aceea de a înființa o jurisdicție administrativă-specială în sensul dispozițiilor art. 21 alin. (4)[1] din Constituția revizuită și de art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Potrivit acestui din urmă text legal, jurisdicția administrativă specială este activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței autorității administrativ-jurisdicționale.

Teoretic, crearea unei jurisdicții administrativ speciale printr-o ordonanță de urgență este posibilă, cu condiția motivării urgenței de către Guvern, această condiție fiind prevăzută de art. 115 alin. (4) din Constituția revizuită.

Considerăm că în această materie a achizițiilor publice, urgența înființării jurisdicției administrative speciale a fost impusă de necesitatea transpunerii rapide în legislația noastră a unor directive ale Comunității Europene,[2] așa cum se menționează în finalul Ordonanței de urgență nr. 34/2006.

În ce privește trăsăturile definitorii ale jurisdicției administrative[3], considerăm că acestea sunt întrunite și în cazul activității de soluționare, pe cale administrativă, a contestațiilor în materia achizițiilor publice.

Astfel, potrivit art. 257 alin. (1) și (4) din O.U.G. nr. 34/2006, Consiliul Național de Soluționare a contestațiilor funcționează pe lângă Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, însă nu se subordonează acestei autorități naționale, el fiind un organism independent.

De asemenea, membrii Consiliului sunt numiți de prim-ministru, prin concurs, au calitatea de funcționari publici cu statut special, iar evaluarea activității lor se face de către un colegiu compus din: președintele Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor, Președintele Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, un reprezentant al Ministerului Justiției și doi reprezentanți ai Parlamentului României (un deputat și un senator).

În fine, constatarea abaterilor disciplinare comise de membrii Consiliului revine Comisiei de disciplină care se constituie în cadrul Consiliului, dintr-un număr de 5 membrii, dintre care 2 sunt numiți de președintele Consiliului, iar 3 sunt aleși de membrii Consiliului.

---

[1] Acest text constituțional prevede că „jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite".

[2] Este vorba,în principal, de Directiva nr. 2004/17/CE, Directiva nr. 1989/665/CEE și Directiva nr. 1992/13/CEE.

[3] Pentru detalii în acest sens, a se vedea *C.L. Popescu,* Jurisdicțiile administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004, p. 77.

În ce privește activitatea de soluționare a contestațiilor, aceasta are loc cu citarea părților, adică a contestatorului și a autorității contractante pârâte, ambelor părți oferindu-li-se posibilitatea de a-și susține apărările în contradictoriu.

Singura obiecție care poate fi adusă modului de reglementare a constituirii Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor privește numirea și revocarea membrilor Consiliului de către prim-ministru, prin care poate fi afectată imparțialitatea și independența acestei autorități administrativ-jurisdicționale. De aceea, considerăm că soluția corectă ar fi fost ca numirea și revocarea acestor funcționari publici să fie de competența Parlamentului, și nu a Guvernului sau prim-ministrului.

8.2. Părțile și obiectul jurisdicției administrative în materia achizițiilor publice

Calitatea de contestator (reclamant) în astfel de cauze o poate avea orice operator economic care are un interes legitim în legătură cu un anumit contract de achiziție publică sau care a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecință a unui act al autorității contractante, de natură să producă efecte juridice ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind o anumită procedură de atribuire.[1]

Cu alte cuvinte, au calitate procesuală activă în aceste cauze candidații care au participat la procedura de atribuire a unui contract de achiziție publică și se consideră nedreptățiți de deciziile luate de autoritatea contractantă pe perioada desfășurării acestei proceduri până la încheierea contractului în formă scrisă.

Deși O.U.G. nr. 34/2006 nu prevede, considerăm că, dacă și alte persoane sunt lezate în drepturile sau interesele lor legitime prin actele unei autorități contractante, atunci și persoanele respective pot formula astfel de contestații.

Calitatea de intimat (pârât) o poate avea numai autoritatea contractantă, întrucât actele emise de aceasta sunt deduse judecății și, deci, fac obiectul unui asemenea litigiu.

În niciun caz, adjudecatarul procedurii de atribuire nu poate avea calitate de reclamant în aceste litigii, care au ca obiect acte ale autorității contractante anterioare încheierii contractului de achiziție publică, întrucât acesta nu poate justifica un interes în promovarea unui asemenea proces.

Obiectul contestației îl poate constitui anularea unui act administrativ, obligarea autorității contractante de a emite un asemenea act ori de a lua alte măsuri necesare pentru remedierea actelor ce afectează procedura de atribuire.

În acest sens, art. 255 alin. (3) din O.U.G. nr. 34/2006 prevede că prin act administrativ al autorității contractante se înțelege orice act administrativ, orice altă operațiune administrativă care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligații de către autoritatea contractantă, omisiunea sau refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operațiune în legătură cu sau în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică.

---

[1] A se vedea art. 255 alin. (2) lit. a) și b) din O.U.G. nr. 34/2006.

8.3. Procedura de soluționare a contestațiilor de către Consiliul Național

Acest organ administrativ cu activitate jurisdicțională este competent să soluționeze contestațiile formulate în cadrul procedurii de atribuire, înainte de încheierea contractului de achiziție publică.

Fiind o jurisdicție administrativă specială, procedura în fața Consiliului Național are caracter facultativ, partea vătămată putându-se adresa Consiliului sau direct instanței de contencios administrativ competente pentru anularea actului ilegal al autorității contractante sau obligarea acesteia la emiterea unui act sau a unei operațiuni administrative și acordarea de despăgubiri, dacă e cazul.

Prin excepție de la această libertate de alegere a procedurii de urmat, O.U.G. nr. 34/2006 prevede, în art. 256 alin. (2), că litigiile privind procedurile de atribuire de servicii și (sau) lucrări aferente infrastructurii de interes național sunt de competența exclusivă a Curții de Apel București.

Părțile nu se pot adresa însă atât Consiliului Național, cât și instanței de contencios administrativ, întrucât *electa una via non datur recursus ad alteram.*

Astfel, potrivit art. 255 alin. (1^1) din O.U.G. nr. 34/2006, dacă au fost formulate contestații cu același obiect atât la Consiliul Național, cât și la instanța de contencios administrativ, se va dispune, la cererea părților sau din oficiu, pentru asigurarea unei bune judecăți, conexarea cauzelor la instanța de judecată. Încheierea de conexare va putea fi atacată numai odată cu fondul.

În astfel de situații, se prezumă că persoana vătămată a renunțat la calea administrativ-jurisdicțională, aceasta având, potrivit art. 256 alin. (3) din O.U.G. nr. 34/2006, obligația să notifice Consiliului introducerea cererii la instanța judecătorească.

Înainte de a porni acțiunea la organul de jurisdicție competent, persoana vătămată poate notifica autoritatea contractantă cu privire la pretinsa încălcare a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice și cu privire la intenția de a se adresa justiției.

Dacă autoritatea contractantă ia măsurile necesare pentru remedierea pretinsei încălcări a legii, inclusiv suspendarea procedurii de atribuire sau revocarea unui act emis în cadrul respectivei proceduri, iar persoana vătămată acceptă măsurile adoptate, aceasta va transmite autorității contractante o notificare de renunțare la dreptul de a formula acțiune în justiție sau, după caz, la judecarea acțiunii, dacă aceasta a fost deja promovată. Cu alte cuvinte, procedura prealabilă în aceste cazuri de contestare a actelor și operațiunilor ilegale ale autorităților contractante nu este obligatorie și nici nu suspendă promovarea acțiunii în justiție.

Această procedură începe cu învestirea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor cu soluționarea litigiului apărut între reclamant (contestator) și autoritatea contractantă (intimată). Învestirea (sesizarea) Consiliului Național are loc printr-o contestație depusă direct la registratura acestei autorități publice sau expediată prin poștă. Contestația poate fi depusă în toate fazele procedurii de atribuire și împotriva oricărui act al autorității contractante emis în cadrul acestei proceduri.

Termenul pentru depunerea contestației curge de la data luării la cunoștință, de către contestator, despre existența actului pe care îl consideră ilegal sau a refuzului nejustificat al autorității contractante de a emite un act prevăzut de procedura de

atribuire a contractului de achiziție publică. Durata termenului de depunere a contestației este de 10 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoștință în cazul contractelor care au o valoare estimată peste anumite praguri valorice stabilite de O.U.G. nr. 34/2006, și de 5 zile în celelalte cazuri [art. 256^2 alin. (1) și (3)].

În cazul formulării unei contestații împotriva unor prevederi ale documentației de atribuire a contractului publicată în sistem electronic, data luării la cunoștință este data publicării documentației de atribuire.

În toate cazurile contestația trebuie depusă înainte de încheierea contractului de achiziție publică în formă scrisă, contestația depusă ulterior acestui moment fiind inadmisibilă. Orice litigiu de acest gen este de competența exclusivă a instanței de contencios administrativ.

Depunerea contestației are ca efect suspendarea de drept a procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică până la soluționarea contestației de către Consiliu. Contractul încheiat în perioada de suspendare a procedurii de atribuire este lovit de nulitate absolută [art. 277 alin. (4) din O.U.G. nr. 34/2006)].

Pentru evitarea unei asemenea situații, contestatorul are obligația ca, odată cu depunerea (expedierea) contestației sau cel târziu în următoarea zi lucrătoare datei transmiterii, să înainteze autorității contractante o copie a acesteia și a înscrisurilor însoțitoare, în special a actului contestat [art. 271 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006].

Contestația necomunicată de către contestator autorității contractante nu suspendă procedura de atribuire a contractului de achiziție publică.

Primind contestația, Consiliul Național va fixa termen de judecată și va cita părțile care vor putea fi reprezentate de avocat.

În termen de 3 zile de la primirea copiei contestației de la contestator, autoritatea contractantă are obligația să comunice, din oficiu, Consiliului Național punctul său de vedere asupra acesteia, însoțit de o copie a dosarului achiziției publice și de orice alte documente considerate edificatoare. Lipsa punctului de vedere al autorității contractante nu împiedică soluționarea contestației, dacă s-a făcut dovada că i-a fost comunicată contestația.

De asemenea, autoritatea contractantă are obligația de a răspunde oricărei solicitări a Consiliului și de a-i transmite acestuia orice alte documente care prezintă relevanță pentru soluționarea contestației într-un termen care nu poate depăși 5 zile calendaristice de la data primirii solicitării.

În cazul neîndeplinirii acestor obligații legale de către autoritatea contractantă, Consiliul Național poate aplica conducătorului acesteia o amendă de 10.000 lei. Decizia Consiliului privind amenda, neatacată în termen, constituie titlu executoriu și, dacă este nevoie, se execută de către organele competente potrivit procedurii executării silite a creanțelor fiscale.

Consiliul Național va analiza mai întâi valabilitatea, din punct de vedere formal, a contestației care trebuie să fie formulată în scris și să conțină următoarele elemente:[1]

– numele, domiciliul sau reședința contestatorului persoană fizică, respectiv denumirea, sediul și codul unic de înregistrare în cazul persoanelor juridice. În acest din urmă caz se vor indica și persoanele care reprezintă contestatorul și calitatea acestora;

[1] Art. 270 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

– denumirea şi sediul autorităţii contractante;
– denumirea contractului de achiziţie publică şi procedura de atribuire aplicată;
– obiectul contestaţiei, adică solicitările contestatorului;
– motivarea în fapt şi în drept a contestaţiei;
– mijloacele de probă pe care se sprijină contestaţia;
– semnătura contestatorului.

În cazul în care Consiliul apreciază că o contestaţie nu cuprinde toate aceste elemente, va cere contestatorului ca în termen de 5 zile să-şi completeze contestaţia. Dacă nu va fi făcută completarea cerută, contestaţia va fi respinsă [art. 270 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006]. De asemenea, Consiliul Naţional se va pronunţa, cu prioritate, asupra eventualelor excepţii de procedură şi de fond care fac de prisos dezbaterea fondului cauzei.

Dacă au fost formulate mai multe contestaţii în cadrul aceleiaşi proceduri de atribuire, acestea vor fi conexate de către Consiliu pentru a se pronunţa o soluţie unitară.

Până la soluţionarea contestaţiei de către Consiliu, ceilalţi participanţi la aceeaşi procedură de atribuire se pot asocia la contestaţia respectivă printr-o cerere proprie, care trebuie să îndeplinească aceleaşi cerinţe formale ca şi contestaţia la care aderă.

Procedura în faţa Consiliului este scrisă, iar părţile vor fi audiate numai dacă acest lucru este considerat necesar de către completul de soluţionare a contestaţiei. Părţile pot însă solicita să pună concluzii în faţa Consiliului.

În anumite situaţii, Consiliul va putea desemna, la cererea părţilor, un expert independent pentru lămurirea unor aspecte tehnice sau financiare care interesează soluţionarea contestaţiei. Durata efectuării expertizei de specialitate trebuie să se încadreze în termenul de soluţionare a contestaţiei care nu poate fi mai mare de 30 de zile de la data primirii dosarului achiziţiei publice de la autoritatea contractantă.

8.4. Soluţiile pe care le poate pronunţa Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor

Consiliul Naţional nu este limitat la verificarea aspectelor invocate de către contestator, astfel încât dacă se vor constata şi alte transgresări ale normelor legale privitoare la actul atacat, va putea să dispună, din oficiu, remedierea acestora.

În cazul în care Consiliul admite contestaţia şi dispune luarea unei măsuri de remediere a actului atacat, va stabili şi termenul în care aceasta va trebui adusă la îndeplinire. Acest termen nu poate fi mai scurt decât termenul de exercitare a căii de atac împotriva deciziei Consiliului.

Dacă va considera întemeiată vreo excepţie de procedură sau de fond ori va aprecia contestaţia ca nefondată, Consiliul Naţional o va respinge.

În funcţie de soluţia pronunţată, Consiliul va decide continuarea sau anularea procedurii de atribuire a contractului de achiziţie publică.

Deciziile Consiliului Naţional se adoptă cu votul majorităţii membrilor completului de soluţionare a contestaţiei, aceştia neavând posibilitatea de a se abţine. După luarea deciziei, completul va întocmi o minută care se semnează de către toţi membrii completului şi se consemnează într-un registru special ţinut de Consiliu. Decizia Consiliului va fi motivată şi comunicată în scris părţilor, în termen de 3 zile de la pronunţare.

Decizia prin care Consiliul anulează în tot sau în parte actul atacat ori obligă autoritatea contractantă să emită un act sau să dispună orice altă măsură necesară pentru înlăturarea actelor ce afectează procedura de atribuire este executorie.

În cazul în care termenul stabilit de Consiliu pentru punerea în executare a deciziei sale nu este respectat de autoritatea contractantă, conducătorului acesteia sau persoanei obligate prin decizie i se va aplica, la cererea părții interesate, o amendă pe fiecare zi de întârziere, constând într-un procent de 20% din salariul minim lunar pe economie.

Decizia Consiliului este obligatorie pentru părți, contractul de achiziție publică încheiat cu nerespectarea acestei decizii fiind lovit de nulitate absolută.

8.5. Căile de atac împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor

Deciziile Consiliului privind soluționarea contestațiilor pot fi atacate cu plângere, în termen de 10 zile de la comunicare, atât pentru motive de nelegalitate, cât și pentru motive de netemeinicie.

Plângerea va fi motivată în scris și va trebui să conțină aceleași elemente formale ca și contestația.

Partea care formulează plângerea are obligația să comunice părții adverse o copie a plângerii însoțită de înscrisurile doveditoare, în termen de 10 zile de la data depunerii plângerii, dovada de comunicare prezentându-se instanței până la primul termen de judecată.

Instanța competentă să soluționeze plângerea împotriva deciziei pronunțată de Consiliu este Curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal pe raza căreia se află sediul autorității contractante. Plângerea este asimilată recursului și se soluționează în complet de 3 judecători.

Calitatea de părți în proces o au contestatorul și autoritatea contractantă. Cu excepția cazului în care plângerea are ca obiect contestarea amenzii aplicate conducătorului autorității contractante pentru neîndeplinirea obligației de a-i transmite documentele și informațiile solicitate, Consiliul Național nu poate avea calitate procesuală, întrucât acesta, fiind autoritate jurisdicțională, este asimilat primei instanțe (în aceste litigii de contencios administrativ).

Plângerea împotriva deciziilor pronunțate de Consiliu se judecă de urgență și cu precădere, în complet de 3 judecători.

Instanța de judecată va soluționa plângerea potrivit procedurii de recurs care nu este limitat la motivele plângerii, instanța putând să examineze cauza sub toate aspectele[1].

Examinând legalitatea și temeinicia deciziei Consiliului Național, instanța de contencios administrativ va admite sau va respinge plângerea, după cum aceasta este sau nu întemeiată.

---

[1] Astfel, potrivit art. 304[1] C.proc.civ., recursul declarat împotriva unei hotărâri care, potrivit legii, nu poate fi atacată cu apel nu este limitat la motivele de casare prevăzute în art. 304 (din același cod de procedură, s.n.), instanța putând să examineze cauza sub toate aspectele.

În cazul în care va admite plângerea, instanța de judecată va modifica decizia Consiliului și va adopta una sau mai multe dintre următoarele soluții:

– anularea în tot sau în parte a actului autorității contractante;

– obligarea autorității contractante la emiterea unui act specific procedurii de atribuire;

– îndeplinirea unei alte obligații sau măsuri de către autoritatea contractantă, inclusiv eliminarea oricăror specificații tehnice, economice sau financiare discriminatorii din anunțul (invitația) de participare, din documentația de atribuire sau din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire;

– orice alte măsuri necesare pentru remedierea încălcării dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice.

Chiar și în cazul în care Consiliul a soluționat cauza pe o excepție, instanța, dacă va admite plângerea, va desființa decizia respectivă și va reține cauza spre judecare pe fond, cu luarea în considerare a motivelor care au determinat desființarea deciziei [art. 285 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006].

În situația în care instanța admite plângerea, modifică decizia Consiliului și constată că actul autorității contractante a încălcat prevederile legislației în materia achizițiilor publice, iar contractul a fost încheiat înainte de pronunțarea instanței, se va dispune și anularea contractului respectiv.

Dacă instanța va constata că plângerea este neîntemeiată, va dispune respingerea acesteia pe fond.

§9. Procedura exclusiv judecătorească de soluționare a litigiilor în materia achizițiilor publice

Întrucât procedura administrativ-jurisdicțională are caracter facultativ, persoana vătămată într-un drept sau interes al său legitim prin acte sau o operațiuni materiale ale autorității contractante, emise în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică, se poate adresa, pentru recunoașterea dreptului sau interesului lezat, direct instanței de contencios administrativ competente, potrivit Legii nr. 554/2004. Precizăm însă că O.U.G nr. 34/2006 cuprinde unele reguli speciale derogatorii de la prevederile legii-cadru (Legea nr. 554/2004) în materia litigiilor privind achizițiile.

Astfel, în ce privește competența materială și teritorială a instanței de judecată, art. 286 alin. (1) din această ordonanță de urgență prevede că litigiile respective se soluționează, în primă instanță, de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărui circumscripție se află sediul autorității contractante, cu excepția litigiilor privind procedura de atribuire a contractului de servicii sau lucrări aferente infrastructurii de transport de interes național, care se soluționează, în primă instanță, de către Curtea de Apel București.

Constatăm, așadar, o primă derogare de la regulile referitoare la competența instanțelor de contencios administrativ prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Astfel, potrivit art. 10 alin. (1)[1] și (3) din această lege,

[1] Acest text de lege are următorul conținut: „Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile administrației publice locale sau județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 500.000 lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele

competența materială a instanțelor de contencios administrativ este determinată în funcție de organul emitent al actului atacat și de valoarea actului, dacă acesta are natură fiscală, și nu în funcție de obiectul actului dedus judecății, iar competența teritorială a acestor instanțe este alternativă, reclamantul putând alege instanța de la domiciliul sau, după caz, de la sediul său.

Litigiile în materia achizițiilor publice pot avea ca obiect[1]:

– anularea actelor administrative ale autorității contractante emise în cadrul procedurii de atribuire, anterior încheierii contractului de achiziție publică;

– executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică;

– acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire.

În ce privește acordarea de despăgubiri, O.U.G. nr. 34/2006 prevede, în art. 287 alin. (1), că acestea pot fi solicitate numai pe cale judecătorească odată cu acțiunea principală privind actele sau operațiunile autorității contractante atacate în instanță ori pe calea acțiunii separate. Întrucât reglementarea specială nu precizează termenul în care poate fi introdusă acțiunea separată pentru acordarea despăgubirilor, considerăm că acestea se determină potrivit art. 19 din Legea nr. 554/2004, care prevede că acțiunea în despăgubiri se introduce în termen de un an de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Acțiunea în despăgubiri are caracter accesoriu, soarta ei depinzând de modul de soluționare a acțiunii principale. Astfel, potrivit art. 287 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, despăgubirile reprezentând prejudiciul cauzat printr-un act al autorității contractante sau ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind procedura de atribuire, prin încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, se pot acorda numai după anularea actului ilegal sau după revocarea actului ori luarea altor măsuri de remediere de către autoritatea contractantă.

De asemenea, această reglementare specială prevede că, în cazul în care se solicită plata de despăgubiri pentru repararea prejudiciului reprezentând cheltuieli de elaborare a ofertei sau de participare la procedura de atribuire, persoana vătămată trebuie să facă dovada nu numai a încălcării legislației de către autoritatea contractantă, dar și a faptului că ar fi avut o șansă reală de a câștiga contractul, care i-a fost compromisă de către autoritatea publică[2].

Procedura de judecată la instanța de contencios administrativ are loc cu celeritate. Astfel, potrivit art. 287[1] din O.U.G. nr. 34/2006, judecătorul, primind cererea de chemare în judecată, dispune comunicarea acesteia și a înscrisurilor însoțitoare către pârât. Pârâtul are obligația să depună întâmpinare în termen de 3 zile de la comunicarea cererii de chemare în judecată. Întâmpinare se comunică de îndată reclamantului care are obligația să depună răspuns la întâmpinare în termen de 3 zile de la

---

administrative emise sau încheiate de autoritățile administrației publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 500.000 lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege specială organică nu se prevede altfel".

[1] A se vedea, în acest sens, art. 286 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] A se vedea art. 287 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

comunicarea acesteia. De asemenea, cererea reconvenţională se poate depune în acelaşi termen de 3 zile de la comunicarea către pârât a cererii de chemare în judecată.

O.U.G. nr. 34/2006 prevede, în art. 287^4 alin. (1), că la data depunerii răspunsului la întâmpinare, judecătorul fixează, prin rezoluţie, primul termen de judecată, care va fi de cel mult 20 de zile de la data înregistrării cererii de chemare în judecată, dispunând citarea părţilor. Termenele de judecată ulterioare nu pot fi mai mari de 10 zile.

Considerăm că legea nu trebuie să condiţioneze momentul la care judecătorul fixează primul termen de judecată de îndeplinirea unei obligaţii procesuale de către o parte din proces, respectiv de către reclamant (care trebuie să depună răspuns la întâmpinarea pârâtului), pentru că, nefiind prevăzută nicio sancţiune pentru nerespectarea acestei obligaţii, este posibil ca un asemenea moment să nu existe. Or, apariţia unei asemenea situaţii nu poate duce la concluzia că judecătorul nu poate fixa primul termen de judecată.

Comunicarea citaţiilor şi a celorlalte acte de procedură se poate face de grefa instanţei şi prin telefax, poştă electronică sau prin alte mijloace ce asigură transmiterea textului actului şi confirmarea primirii acestuia. Partea căreia, personal sau prin reprezentant ori prin funcţionarul sau persoana însărcinată cu primirea corespondenţei, i s-a înmânat citaţia pentru un termen de judecată, nu va fi citată în tot cursul judecăţii la acea instanţă, prezumându-se că ea cunoaşte termenele de judecată ulterioare aceluia pentru care citaţia i-a fost înmânată.

Instanţa va putea dispune o singură dată amânarea judecării cauzei, numai în mod excepţional, pentru motive temeinice şi care nu sunt imputabile părţii sau reprezentantului ei.

În timpul procesului, până la soluţionarea fondului cauzei, instanţa de judecată poate lua unele măsuri provizorii, la cererea părţii interesate, printr-o încheiere motivată, dată cu citarea părţilor. Asemenea măsuri provizorii pot fi luate numai dacă sunt îndeplinite, în mod cumulativ, două condiţii: existenţa unui caz temeinic justificat şi iminenţa producerii unei pagube care trebuie prevenită.

O.U.G. nr. 34/2006 prevede, cu titlu de exemplu, aceste măsuri provizorii care pot fi luate de instanţa de judecată, şi anume[1]:

– măsuri de suspendare sau care să asigure suspendarea procedurii de atribuire, în stadiul în care se află;

– alte măsuri care să asigure oprirea implementării anumitor decizii ale autorităţii contractante.

Instanţa de judecată va avea în vedere la soluţionarea unei asemenea cereri consecinţele probabile ale adoptării măsurilor provizorii asupra tuturor categoriilor de interese ce ar putea fi lezate, inclusiv asupra interesului public. Astfel, instanţa va putea să nu dispună astfel de măsuri, în cazul în care consecinţele negative ale acestora ar putea fi mai mari decât beneficiile lor. Încheierea prin care au fost luate măsuri provizorii poate fi atacată cu recurs, în mod separat, în termen de 5 zile de la comunicare.

---

[1] A se vedea art. 287^7 alin. (1) din această ordonanţă de urgenţă.

Este important de reținut faptul că indiferent de decizia instanței cu privire la suspendarea procedurii de atribuire, autoritatea contractantă nu are în nicio situație dreptul de a încheia contractul de achiziție publică înainte de soluționarea cauzei de către instanță [art. 287^8 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006].

Instanța de contencios administrativ poate admite sau respinge cererea de chemare în judecată împotriva actelor sau operațiunilor autorității contractante emise în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică.

Dacă va admite cererea, instanța va putea pronunța, în funcție de obiectul cererii de chemare în judecată, una sau mai multe din următoarele soluții[1]:

– anularea în tot sau în parte a actului autorității contractante;

– obligarea la emiterea actului de către autoritatea contractantă;

– îndeplinirea unei obligații de către autoritatea contractantă, inclusiv eliminarea oricăror specificații tehnice, economice sau financiare discriminatorii din anunțul (invitația) de participare, din documentația de atribuire ori din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire;

– orice alte măsuri necesare remedierii încălcării dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice.

În afara acestor soluții, instanța de judecată mai poate constata nulitatea contractului de achiziție publică în următoarele cazuri[2]:

– autoritatea contractantă a încheiat contractul mai înainte de a se pronunța instanța de judecată asupra cererii în anularea actelor sau operațiunilor emise autoritatea publică în cadrul procedurii de atribuire a contractului;

– autoritatea contractantă a încheiat contractul fără respectarea obligațiilor referitoare la publicarea unui anunț de participare la procedura de atribuire a contractului;

Într-o astfel de situație, persoana lezată în dreptul sau interesul său legitim nu are posibilitatea de a se adresa justiției anterior încheierii contractului de achiziție publică, pentru simplul motiv că nu are cunoștință de această intenție a autorității contractante.

Totuși, potrivit art. 287^{12} alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, în acest caz nu operează nulitatea contratului și nici nu se aplică vreo sancțiune alternativă, dacă autoritatea contractantă, considerând că se încadrează în una dintre situațiile în care are dreptul de a nu transmite spre publicare un anunț de participare, a îndeplinit, în mod cumulativ următoarele două condiții:

– a publicat în mod voluntar în SEAP și în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene un anunț pentru asigurarea transparenței, prin care își exprimă intenția de a încheia contractul respectiv[3];

– a încheiat contractul respectând, din proprie inițiativă, termenul[4] prevăzut de lege pentru încheierea contractului (de la data comunicării rezultatului procedurii de atribuire) care, în acest caz, curge de la data publicării anunțului pentru asigurarea transparenței;

---

[1] A se vedea art. 287^9 din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] A se vedea art. 287^{10} din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] Mai mult, în anumite situații prevăzute în mod expres de art. 287^{12} alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, publicarea anunțului și în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nici nu este necesară, în funcție de obiectul și valoarea contractului de achiziție publică.

[4] Acest termen este prevăzut de art. 205 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

– autoritatea contractantă a încheiat contractul anterior expirării termenului în care operatorul economic avea posibilitatea să exercite o cale de atac înainte de încheierea contractului[1];

Pentru a se putea pronunța o asemenea soluție de către instanța de judecată este necesar ca reclamantul să facă dovada încălcării de către autoritatea contractantă a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, iar prin această încălcare a legislației au fost afectate șansele sale de a obține contractul.

– autoritatea contractantă a încheiat contractul cu nerespectarea regulilor specifice acordului-cadru[2] încheiat cu mai mulți operatori economici sau a sistemului de achiziție dinamic[3].

Potrivit art. 287^{13} din O.U.G. nr. 34/2006, nulitatea contractului de achiziție publică nu intervine în acest caz dacă autoritatea contractantă, considerând că a respectat aceste proceduri, a îndeplinit următoarele două condiții, în mod cumulativ:

– a comunicat ofertanților implicați decizia de atribuire a contractului în termenul prevăzut de lege[4];

– a încheiat contractul respectând, din proprie inițiativă, termenul[5] care, în acest caz, curge de la data comunicării decizie de atribuire.

O.U.G. nr. 34/2006 prevede, în art. 287^{10} alin. (2), că, prin excepție, pe baza analizării tuturor aspectelor relevante, instanța poate menține contractul din rațiuni (motive imperative)[6] de interes general sau în alte cazuri[7] prevăzute expres de această reglementare specială și va dispune, în schimb, sancțiuni alternative, după cum urmează:

– limitarea efectelor contractului, prin reducerea termenului de execuție al acestuia;

---

[1] Astfel, de exemplu, potrivit art. 205 alin. (1) și art. 206 alin. (3) din O.UG. nr. 34/2006, contractele de achiziții publice pot fi încheiate numai după expirarea unui anumit termen de la data transmiterii comunicării rezultatului aplicării procedurii.

[2] Potrivit art. 3 lit. b) din O.U.G. nr. 34/2006, acordul-cadru reprezintă înțelegerea scrisă intervenită între una sau mai multe autorități contractante și unul sau mai mulți operatori economici, al cărei scop este stabilirea elementelor (condițiilor) esențiale care vor guverna contractele de achiziție publică ce urmează a fi atribuite într-o perioadă dată, în mod special în ceea ce privește prețul și, după caz, cantitățile avute în vedere.

[3] Prin noțiunea de „sistem de achiziție dinamic" înțelegem, potrivit art. 3 lit. u^1) din O.U.G. nr. 34/2006, un proces în întregime electronic, limitat în timp și deschis pe întreaga sa durată oricărui operator economic care îndeplinește criteriile de calificare și selecție și care a prezentat o ofertă orientativă conformă cu cerințele caietului de sarcini.

[4] Acest termen este prevăzut de art. 206 alin. (1) și (2) și art. 207 din O.U.G. nr. 34/2006.

[5] Este vorba despre termenul prevăzut de O.U.G. nr. 34/2006, care curge de la data comunicării rezultatului procedurii și în care contractul de achiziție publică nu poate fi încheiat.

[6] Potrivit art. 287^{10} alin. (5) din O.U.G. nr. 34/2006, interesele economice legate de capacitatea contractului de a produce efecte pot fi avute în vedere ca motiv imperativ numai dacă, în circumstanțe excepționale, absența efectelor ar conduce la consecințe disproporționate. Interesele economice în legătură directă cu contractul respectiv, cum ar fi costurile generate de întârzieri în executarea contractului, costurile generate de lansarea unei noi proceduri de atribuire, costurile generate de schimbarea operatorului economic care va îndeplini contractul sau costurile cu privire la obligațiile legale generate de absența efectelor contractului, nu constituie motive imperative de interes general.

[7] A se vedea art. 287^{11} din O.U.G. nr. 34/2006.

– aplicarea unei amenzi autorității contractante, cuprinsă între 2% și 15% din valoarea obiectului contractului, cuantumul acesteia fiind invers proporțional cu posibilitatea de a limita efectele contractului.

Aceste sancțiuni pot fi aplicate distinct sau cumulat, iar la aplicarea lor, instanța va urmări ca acestea să fie eficiente, proporționate și descurajante.

De asemenea, trebuie reținut că acordarea de despăgubiri nu reprezintă o sancțiune alternativă nulității contractului de achiziție publică.

Aceeași ordonanță de urgență prevede, în art. 287^{10} alin. (6), că, în cazul în care sancțiunea nulității nu poate avea efect retroactiv, întrucât desființarea obligațiilor contractuale deja executate nu mai este posibilă, instanța va aplica în plus sancțiunea cu amenda care devine, astfel, o sancțiune complementară.

Constatarea nulității contractului de achiziție publică poate fi solicitată și pe cale separată, în termen de 30 de zile care se calculează începând cu ziua următoare[1]:

– publicării anunțului de atribuire a contractului;

– informării de către autoritatea contractantă a ofertanților și candidaților interesați cu privire la încheierea contractului.

În cazul încheierii contractului de achiziție publică cu neîndeplinirea acestor condiții, termenul pentru promovarea acțiunii în constatarea nulității este de 6 luni și curge începând cu ziua următoare încheierii contractului.

Acțiunea în constatarea nulității contractului de achiziție publică poate fi introdusă și după expirarea acestor termene, însă, în acest caz, instanța de judecată poate decide, după analizarea tuturor aspectelor relevante, dacă va constata nulitatea contractului sau este suficientă aplicarea sancțiunilor alternative[2].

Instanța de contencios administrativ are obligația să pronunțe hotărârea în termen de 3 zile de la închiderea dezbaterilor și să o comunice părților în termen de 5 zile de la data pronunțării.

Hotărârea pronunțată de prima instanță se poate ataca cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul se judecă de secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel.

Potrivit art. 287^{16} din O.U.G. nr .34/2006, în cazul admiterii recursului, instanța de recurs, modificând sau casând sentința, va rejudeca, în toate cazurile, litigiul în fond.

În fine, mai trebuie precizat că această procedură jurisdicțională specială, reglementată de O.U.G. nr. 34/2006, este aplicabilă și în cazul soluționării contestațiilor depuse pe parcursul procedurii de atribuire a contractelor de concesiune a serviciilor și lucrărilor publice[3], în afara excepțiilor prevăzute de lege[4].

---

[1] A se vedea art. 287^{14} alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] A se vedea art. 287^{14} alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] A se vedea art. 219 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

[4] Astfel, potrivit art. 220 și art. 221 din O.U.G. nr. 34/2007, această reglementare specială nu se aplică, inclusiv în ce privește procedura de judecată, contractelor de concesiune încheiate de o autoritate contractantă din domeniul apărării și securității naționale care conțin informații clasificate, contractelor de concesiune atribuite de structuri ale autorității contractante situate pe teritoriul altor state sau contractelor de achiziție publică atribuite ca urmare a unui acord internațional.

Capitolul V. Examen special asupra actelor administrației publice în domeniile amenajării teritoriului și urbanismului

Secțiunea 1. Aspecte generale privind amenajarea teritoriului și urbanismul

Amenajarea teritoriului și urbanismul constituie componente principale ale activității administrației publice centrale și locale. Această activitate este minuțios reglementată de către legiuitorul român și suscită un mare interes atât în doctrină, cât și în practica administrativă și judecătorească, dată fiind tendința de dezvoltare continuă a localităților din România, începând cu anul 1990.

Constatăm o creștere a numărului cererilor de autorizare a construcțiilor private cu destinația de locuințe sau comercială, dar și a numărului construcțiilor cu caracter public. Aceste din urmă construcții pot fi: sedii ale autorităților și instituțiilor publice, drumuri, străzi, autostrăzi, căi ferate, porturi, aeroporturi, lucrări de canalizare în localități etc.

Toate aceste lucrări de amenajare a teritoriului din intravilanul și extravilanul localităților se desfășoară după anumite reguli pe care trebuie să le respecte atât autoritățile publice, cât și particularii.

Necesitatea abordării acestei problematici în cadrul dreptului administrativ reiese din faptul că normele legale care reglementează urbanismul și amenajarea teritoriului aparțin acestei ramuri de drept. Dovada, în acest sens, o constituie însuși specificul relațiilor sociale care intervin în cadrul acestei activități între administrația publică și particulari și care sunt reglementate prin norme ale dreptului administrativ. În aceste relații sociale, particularii se află în poziție de subordonare față de autoritățile administrației publice care le ordonează activitatea.

Cu alte cuvinte, metoda de reglementare a acestor relații sociale este una autoritară și ea este specifică dreptului administrativ sau, după unii autori[1], dreptului urbanismului (parte componentă a sferei dreptului administrativ, atât ca ramură de drept, cât și ca disciplină juridică).

În fine, așa cum am mai arătat, amenajarea teritoriului și urbanismul reprezintă activități de bază ale administrației publice care trebuie studiate în cadrul acestei discipline. Altfel, există riscul ca aceste activități și actele administrației publice adoptate sau emise pentru realizarea lor să nu fie studiate în profunzime și însușite de către studenții facultăților de drept. O astfel de consecință pernicioasă ar trebui evitată, întrucât un absolvent al facultății de drept trebuie să aibă cunoștințe complete despre normele dreptului administrativ și despre toate segmentele principale ale activității administrației publice. Or, chiar dacă se încearcă a se contura o nouă disciplină

[1] A se vedea, de exemplu, *M. Duțu*, Dreptul urbanismului, Ed. Economică, București, 1998.

de drept public având ca obiect de studiu amenajarea teritoriului şi urbanismul, o astfel de disciplină nu este prevăzută în planurile de învăţământ al facultăţilor de drept ori este prevăzută ca o disciplină facultativă sau opţională, deşi problematica abordată este de esenţa dreptului administrativ.

Importanţa activităţilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism rezultă din însăşi Legea nr. 350/2001[1] care prevede, în art. 7, că scopul principal al acestei activităţi îl constituie aplicarea pe teritoriul ţării a politicilor economice, sociale, ecologice şi culturale stabilite la nivel naţional şi local pentru asigurarea unei dezvoltări echilibrate a diferitelor zone ale ţării, urmărindu-se creşterea coeziunii şi eficienţei relaţiilor economice şi sociale dintre acestea. Aceeaşi lege prevede, în art. 10, că urbanismul are ca scop principal stimularea evoluţiei complexe a localităţilor, prin realizarea strategiilor de dezvoltare pe termen scurt, mediu şi lung.

Urbanismul este o activitate care cuprinde teritoriul localităţilor, spre deosebire de amenajarea teritoriului care se desfăşoară pe întreg teritoriul ţării, între aceste două activităţi existând o relaţie gen-specie, prima activitate incluzându-se în cea de-a doua.

Obiectivele principale ale amenajării teritoriului sunt următoarele[2]:

– dezvoltarea economică şi socială echilibrată a regiunilor şi zonelor ţării, cu respectarea specificului acestora;

– îmbunătăţirea calităţii vieţii oamenilor şi colectivităţilor umane;

– gestionarea responsabilă a resurselor naturale, cu protecţia mediului şi a peisajului cultural;

– utilizarea raţională a teritoriului;

– conservarea şi dezvoltarea diversităţii culturale.

Obiectivele principale ale urbanismului sunt următoarele[3]:

– îmbunătăţirea condiţiilor de viaţă prin eliminarea disfuncţionalităţilor, asigurarea accesului la infrastructuri, servicii publice şi locuinţe convenabile pentru toţi locuitorii;

– crearea condiţiilor pentru satisfacerea cerinţelor specifice ale copiilor, vârstnicilor şi ale persoanelor cu handicap;

– utilizarea eficientă a terenurilor, în acord cu funcţiunile urbanistice adecvate;

– extinderea controlată a zonelor construite;

– protejarea şi punerea în valoare a patrimoniului cultural construit şi natural;

– asigurarea calităţii cadrului construit, amenajat şi plantat din toate localităţile urbane şi rurale;

– protejarea localităţilor împotriva dezastrelor naturale.

Activitatea de amenajare a teritoriului şi de urbanism trebuie să se desfăşoare pe baza următoarelor principii[4]:

a) principiul autonomiei locale, potrivit căruia autorităţile administraţiei publice locale au dreptul de a-şi stabili, cu respectarea legii, propria strategie de dezvoltare a localităţilor, fără intervenţia organelor administraţiei publice centrale;

---

[1] Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul (M.Of. nr. 373 din 10 iulie 2001).

[2] Art. 9 din Legea nr. 350/2001.

[3] Art. 13 din Legea nr. 350/2001.

[4] Art. 5 din Legea nr. 350/2001.

Autorităţile publice locale au propriile competenţe în domeniul amenajării teritoriului şi urbanismului care trebuie respectate de către administraţia publică centrală. Sunt elocvente, în acest sens, atribuţiile consiliilor locale prevăzute de art. 36 alin. (5) lit. c) din Legea nr. 215/2001, potrivit cărora aceste consilii avizează sau aprobă, în condiţiile legii, documentaţiile de amenajare a teritoriului şi urbanism ale localităţilor.

b) principiul parteneriatului, prin care se înţelege stabilirea de relaţii între autorităţile administraţiei publice de specialitate şi persoane fizice şi juridice pentru punerea în aplicare a documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism aprobate, potrivit legii;

c) principiul participării populaţiei în procesul de luare a deciziilor, potrivit căruia programele de amenajare a teritoriului şi de dezvoltare urbanistică a localităţilor sunt aduse la cunoştinţa populaţiei care poate să-şi exprime opţiunile şi opiniile privind prevederile acestor programe, înainte de a fi aprobate de către autorităţile publice competente. În acest scop, se va publica procedura de desfăşurare a consultării populaţiei şi desfăşurarea anchetei publice cu privire la programele propuse de administraţia publică;

d) principiul transparenţei, potrivit căruia elaborarea, aprobarea şi punerea în aplicare a programelor de amenajare a teritoriului şi de dezvoltare a localităţilor au loc pe baza unor proceduri publice, iar selectarea de către administraţia publică a partenerilor privaţi se face pe baza unor criterii obiective aduse la cunoştinţa tuturor celor interesaţi;

e) principiul descentralizării serviciilor publice, potrivit căruia o parte importantă a atribuţiilor administraţiei publice centrale în domeniul amenajării teritoriului şi urbanismului a fost transferată agenţilor publici locali ai acesteia care participă la elaborarea şi realizarea, în concret, a acestor activităţi;

f) principiul dezvoltării durabile, potrivit căruia deciziile privind amenajarea teritoriului şi urbanismul trebuie să asigure dezvoltarea, fără a compromite dreptul generaţiilor viitoare la existenţa şi dezvoltarea proprie.

Secţiunea a 2-a. Documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism

§1. Noţiunea, clasificarea şi conţinutul documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism

Potrivit art. 39 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, prin documentaţii de amenajare a teritoriului şi de urbanism se înţelege planurile de amenajare a teritoriului, planurile de urbanism şi Regulamentul general de urbanism, avizate şi aprobate, potrivit legii.

Documentaţiile de amenajare a teritoriului sunt următoarele:[1]

– planul de amenajare a teritoriului naţional;
– planul de amenajare a teritoriului zonal;
– planul de amenajare a teritoriului judeţean.

[1] Art. 40 din Legea nr. 350/2001.

Documentațiile de urbanism sunt următoarele:[1]
– planul urbanistic general și regulamentul local aferent acestuia;
– planul urbanistic zonal și regulamentul local aferent acestuia;
– planul urbanistic de detaliu.

Documentațiile de amenajare a teritoriului cuprind propuneri cu caracter director care stabilesc strategiile și direcțiile principale de evoluție a unui teritoriu la diverse niveluri de complexitate. Propunerile cu caracter director sunt detaliate prin reglementări specifice în limitele teritoriilor administrative ale orașelor și comunelor. Prevederile cu caracter director cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului aprobate sunt obligatorii pentru toate autoritățile administrației publice, iar cele cu caracter de reglementare sunt obligatorii pentru toate persoanele fizice și juridice.

Documentațiile de urbanism se referă la localitățile urbane și rurale și reglementează utilizarea terenurilor și condițiile de ocupare a acestora cu construcții. Aceste documentații transpun, la nivelul localităților, propunerile cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean.

Documentațiile de urbanism au caracter de reglementare specifică și stabilesc reguli ce se aplică direct asupra localităților și părților din acestea până la nivelul parcelelor cadastrale, constituind elemente de fundamentare pentru eliberarea certificatelor de urbanism.

După aprobarea lor de către autoritățile publice competente, documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism devin acte administrative de autoritate cu caracter normativ.

În continuare, vom prezenta, în mod sumar, fiecare din aceste documentații de amenajare a teritoriului și de urbanism.

Planul de amenajare a teritoriului național reprezintă sinteza programelor strategice sectoriale pe termen mediu și lung pentru întreg teritoriul țării. El este compus din următoarele secțiuni specializate: Căi de comunicație, Ape, Zone protejate, Rețeaua de localități, Zona de risc natural, Turismul, Dezvoltarea rurală [art. 41 alin. (4) din Legea nr. 350/2001]. Prin lege se pot aproba și alte secțiuni.

Planul de amenajare a teritoriului zonal se realizează în vederea soluționării unor probleme specifice ale unor teritorii. Aceste teritorii pot fi:
– intercomunale sau interorășenești compuse din unități administrativ-teritoriale de bază: comune și orașe;
– interjudețene, înglobând părți din județe sau județe întregi;
– regionale, compuse din mai multe județe.

Planul de amenajare a teritoriului județean reprezintă expresia spațială a programului de dezvoltare economico-socială a județului[2]. Acestea se corelează cu Planul de amenajare a teritoriului național, cu Planul de amenajare a teritoriului zonal, cu programele guvernamentale sectoriale, precum și cu alte programe de dezvoltare.

---

[1] Art. 45 din Legea nr. 350/2001.

[2] Astfel, potrivit art. 91 alin. (3) lit. d) din Legea nr. 215/2001, republicată, consiliul județean adoptă strategii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială a județului sau a unor zone din cuprinsul acestuia pe baza propunerilor primite de la consiliile locale, dispune, aprobă și urmărește, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale interesate, măsurile necesare, inclusiv cele de ordin financiar, pentru realizarea acestora.

Relaţia dintre aceste documentaţii de amenajare a teritoriului rezultă din dispoziţiile art. 41 alin. (3) şi art. 42 alin. (2) din Legea nr. 350/2001, potrivit cărora prevederile Planului de amenajare a teritoriului naţional şi ale secţiunilor sale sunt obligatorii pentru adoptarea celorlalte planuri de amenajare a teritoriului, care le detaliază, iar prevederile Planului de amenajare a teritoriului judeţean sunt obligatorii pentru celelalte planuri de urbanism, care le detaliază.

Potrivit art. 42 alin. (3) din Legea nr. 350/2001, fiecare judeţ trebuie să deţină Planul de amenajare a teritoriului judeţean şi să îl reactualizeze periodic, la 5-10 ani, în funcţie de politicile şi de programele de dezvoltare ale judeţului.

Planul urbanistic general se elaborează în baza strategiei de dezvoltare a localităţii şi se corelează cu bugetul şi cu programele de investiţii publice ale localităţii în vederea implementării prevederilor obiectivelor de utilitate publică.

Planul urbanistic general se întocmeşte şi se aprobă pentru fiecare unitate administrativ-teritorială şi trebuie actualizat la cel mult 10 ani.

El cuprinde reglementări pe termen scurt, la nivelul întregii unităţi administrativ-teritoriale cu privire la următoarele aspecte:[1]

a) stabilirea şi delimitarea teritoriului intravilanului localităţilor;

b) stabilirea modului de utilizare a terenurilor din intravilan;

c) zonificarea funcţională[2] în corelaţie cu organizarea reţelei de circulaţie;

d) delimitarea zonelor afectate de servituţi publice[3];

e) modernizarea şi dezvoltarea infrastructurii tehnico-edilitare;

f) stabilirea zonelor protejate, de protecţie a monumentelor istorice şi a siturilor arheologice reperate;

g) formele de proprietate şi circulaţia juridică a terenurilor;

h) precizarea condiţiilor de amplasare şi conformare a volumelor construite, amenajate şi plantate;

i) zonele care au instituit un regim special de protecţie prevăzut în legislaţia specială;

j) zonele de risc natural delimitate şi declarate astfel, conform legii, precum şi la măsurile specifice privind prevenirea şi atenuarea riscurilor, utilizarea terenurilor şi realizarea construcţiilor în aceste zone;

k) zone de risc datorate unor depozitări istorice de deşeuri.

Planul urbanistic general cuprinde şi unele prevederi pe termen mediu şi lung cu privire la următoarele probleme[4]:

a) evoluţia în perspectivă a localităţii;

b) direcţiile de dezvoltare funcţională în teritoriu;

---

[1] Art. 46 alin. (2) din Legea nr. 350/2001.

[2] Potrivit anexei nr. 2 din Legea nr. 350/2001, zonificarea funcţională reprezintă acţiunea împărţirii teritoriului în zone funcţionale. Zona funcţională reprezintă parte din teritoriul unei localităţi în care, prin documentaţiile de amenajare a teritoriului şi urbanism, se determină funcţiunea dominantă existentă şi viitoare. Zona funcţională poate rezulta din mai multe părţi cu aceeaşi funcţiune dominantă, de exemplu: zona de locuit, zona activităţilor industriale, zona spaţiilor verzi etc.

[3] Servitutea publică reprezintă o sarcină impusă unui imobil pentru uzul unui alt imobil proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

[4] Art. 46 alin. (3) din Legea nr. 350/2001.

c) traseele coridoarelor de circulație și de echipare, prevăzute în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean;

d) stabilirea și delimitarea zonelor cu interdicție temporară și definitivă de construire;

e) delimitarea zonelor în care se preconizează operațiuni urbanistice de regenerare urbană;

f) zonele de risc natural delimitate și declarate astfel, conform legii, precum și la măsurile specifice privind prevenirea și atenuarea riscurilor, utilizarea terenurilor și realizarea construcțiilor în aceste zone;

g) lista principalelor proiecte de dezvoltare și restructurare.

Planul urbanistic zonal are caracter de reglementare specifică, detailată și asigură corelarea cu prevederile Planului urbanistic general a dezvoltării urbanistice complexe a unei zone delimitate din teritoriul localității.

El cuprinde reglementări asupra unei zone a localității cu privire la următoarele aspecte:[1]

a) organizarea rețelei stradale;

b) organizarea arhitectural-urbanistică în funcție de caracteristicile structurii urbane;

c) modul de utilizare a terenurilor;

d) dezvoltarea structurii edilitare;

e) statutul juridic și circulația terenurilor;

f) protejarea monumentelor istorice și servituți în zonele de protecție a acestora.

Potrivit art. 47 alin. (3) din Legea nr. 350/2001, elaborarea Planului urbanistic zonal este obligatorie în cazul următoarelor zone ale localităților:

a) zonele centrale;

b) zonele protejate și de protecție a monumentelor, a complexelor de odihnă și agrement, a parcurilor industriale, a parcelărilor;

c) alte zone ale localităților stabilite de autoritățile publice locale, potrivit legii.

Stabilirea zonelor pentru care se întocmesc planuri urbanistice zonale obligatorii se face, de regulă, în Planul urbanistic general [art. 47 alin. (4) din Legea nr. 350/2001].

Planul urbanistic de detaliu are exclusiv caracter de reglementare specifică prin care se asigură condițiile de amplasare, dimensionare, conformare și servire edilitară a unuia sau mai multor obiective, pe una sau mai multe parcele adiacente, pe unul sau mai multe amplasamente, în corelare cu vecinătățile imediate.

El cuprinde reglementări cu privire la următoarele aspecte:[2]

a) asigurarea accesibilității și racordarea la rețelele edilitare;

b) permisivități și constrângeri urbanistice privind volumele construite și amenajările;

c) relațiile funcționale și estetice cu vecinătatea;

d) compatibilitatea funcțiunilor și conformarea construcțiilor, amenajărilor și plantațiilor;

e) regimul juridic și circulația terenurilor și construcțiilor.

---

[1] Art. 47 alin. (2) din Legea nr. 350/2001.

[2] Art. 48 alin. (2) din Legea nr. 350/2001.

Potrivit art. 48 alin. (3) din Legea nr. 350/2001, Planul urbanistic de detaliu se elaborează pentru reglementarea amănunţită a prevederilor Planului urbanistic general, Planului urbanistic zonal sau pentru stabilirea condiţiilor de construire.

În principiu, planurile urbanistice de detaliu trebuie să fie conforme cu planurile urbanistice zonale, dacă există, iar acestea din urmă trebuie să fie conforme cu Planul urbanistic general. Cu alte cuvinte, prin planurile urbanistice zonale şi de detaliu nu poate fi modificat, de regulă, Planul urbanistic general.

Cu toate acestea, nu poate fi exclusă apariţia în perioada de valabilitate a Planului urbanistic general a unor situaţii neprevăzute la data aprobării acestei documentaţii urbanistice şi care reclamă alte soluţii decât cele oferite de respectiva documentaţie.

În aceste situaţii este posibilă, prin excepţie şi în anumite condiţii şi limite prevăzute de lege, modificarea Planului urbanistic general.

Astfel, potrivit art. 32 alin. (6) din Legea nr. 350/2001, modificarea, prin planuri urbanistice zonale, a reglementărilor cuprinse în Planul urbanistic general sau în alte planuri zonale (adoptate anterior), poate fi făcută numai dacă asigură unitatea, coerenţa şi confortul urban, atât ale zonei de studiu, cât şi ale teritoriului învecinat. În acest scop, este necesar avizul (prealabil) de oportunitate al structurii specializate (în domeniul urbanismului) din cadrul primăriei, cu referire la următoarele aspecte[1]: teritoriul care urmează să fie reglementat prin Planul urbanistic zonal, categoriile funcţionale ale dezvoltării şi eventualele servituţi, precum şi reglementări obligatorii sau dotări de interes public necesare. De asemenea, noua documentaţie de urbanism, cuprinzând modificarea preconizată, poate fi aprobată numai după o perioadă de 12 luni de la data aprobării documentaţiei iniţiale[2]. În fine, prin planul urbanistic de detaliu pot fi stabilite reguli noi numai cu privire la distanţele faţă de limitele laterale şi posterioare ale parcelei[3], nu şi cu privire la regimul de înălţime a clădirilor, cum se mai procedează, uneori, în practica administraţiei publice locale.

Regulamentul local de urbanism pentru întreaga unitate administrativ-teritorială, aferent Planului urbanistic general sau pentru o parte a acestuia şi cel aferent Planului urbanistic zonal, cuprind şi detaliază prevederile planurilor urbanistice respective referitoare la modul concret de utilizare a terenurilor, precum şi de amplasare, dimensionare şi realizare a volumelor construite, amenajărilor şi plantaţiilor.

§2. Elaborarea, avizarea şi aprobarea documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism

Potrivit art. 50 din Legea nr. 350/2001, iniţiativa elaborării documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism aparţine colectivităţilor locale, prin autorităţile deliberative şi executive, Guvernului, precum şi persoanelor fizice sau juridice interesate în amenajarea teritoriului şi în dezvoltarea localităţilor.

Aceste dispoziţii ale Legii nr. 350/2001 trebuie corelate cu cele ale Legii nr. 90/2001 şi ale Legii nr. 215/2001 care reglementează competenţele administraţiei publice centrale şi locale în acest domeniu.

---

[1]. Art. 32 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 350/2001.
[2]. Art. 32 alin. (4) din Legea nr. 350/2001.
[3]. Art. 32 alin. (5) lit. b) din Legea nr. 350/2001.

Astfel, potrivit art. 1 alin. (5) lit. b) din Legea nr. 90/2001, Guvernul îndeplinește funcția de reglementare prin care asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice prevăzute în Programul de guvernare. În acest sens, Guvernul avizează Planul de amenajare a teritoriului național și îl supune spre aprobare Parlamentului care, odată aprobat, devine lege.

La rândul său, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului elaborează proiectul Planului de amenajare a teritoriului național, al Planului de amenajare a teritoriului regional și al Regulamentului general de urbanism [art. 18 lit. a), b) și c) din Legea nr. 350/2001]. Acest minister poate solicita autorităților administrației publice locale să elaboreze sau să modifice o documentație de urbanism sau de amenajare a teritoriului în vederea aprofundării, detalierii sau aplicării unor prevederi cuprinse în programele strategice sectoriale ale Guvernului, precum și pentru respectarea intereselor generale ale statului.

Consiliile locale avizează sau aprobă, după caz, documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism, iar primarul ia măsuri pentru elaborarea Planului urbanistic general al localității și îl supune spre aprobare consiliului local [art. 36 alin. (4) lit. d) și art. 63 alin. (5) lit. f) din Legea nr. 215/2001].

În ce privește participarea cetățenilor la elaborarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, aceasta se realizează în următoarele forme:[1]

a) informarea populației;

b) consultarea populației;

c) alte forme de participare prevăzute de lege.

Informarea populației este activitatea prin care se fac publice:[2]

– obiectivele dezvoltării economico-sociale privind amenajarea teritoriului și dezvoltarea urbanistică a localităților;

– conținutul strategiilor de dezvoltare teritorială și al documentațiilor de urbanism care urmează să fie supuse aprobării, precum și al documentațiilor aprobate, potrivit legii;

– rezultatele consultării publicului;

– deciziile adoptate;

– modul de implementare a deciziilor.

Consultarea populației este procesul prin care autoritățile administrației publice centrale și locale colectează și iau în considerare opțiunile și opiniile publicului privind obiectivele amenajării teritoriului și dezvoltării urbanistice a localităților, precum și prevederile strategiilor de dezvoltare teritorială și ale programelor de amenajare a teritoriului și de dezvoltare urbanistică a localităților (art. 60 din Legea nr. 350/2001). Această activitate se realizează prin publicarea procedurii de desfășurare a consultării și desfășurarea anchetei publice.

Informarea și consultarea populației reprezintă drepturi recunoscute de lege cetățenilor, care le pot exercita, în mod individual sau prin asociere, iar, corelativ acestor drepturi, autoritățile administrației publice centrale și locale au obligația de a asigura organizarea și desfășurarea procesului de participare a populației la activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism.

---

[1] Art. 57 alin. (2) din Legea nr. 350/2001.

[2] Art. 59 din Legea nr. 350/2001.

Documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism se elaborează, avizează şi aprobă de anumite autorităţi publice, potrivit competenţelor stabilite de lege, după cum urmează[1]:

Planul de amenajare a teritoriului naţional se elaborează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului, se avizează de către Guvern şi se aprobă de către Parlament, devenind lege.

Planul de amenajare a teritoriului zonal se elaborează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului, se avizează de către acelaşi minister şi alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către consiliile judeţene şi locale (de exemplu, Planul regional sau interjudeţean, Planul interorăşenesc sau intercomunal, Planul periurban al principalelor municipii şi oraşe).

Planul de amenajare a teritoriului judeţean se elaborează de către preşedintele consiliului judeţean, se avizează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului, de alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către consiliul judeţean sau Consiliul General al Municipiului Bucureşti, după caz.

Planul urbanistic general al municipiului şi regulamentul local aferent acestuia se elaborează de către primarul municipiului, se avizează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului, de alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către consiliul municipal.

Planul urbanistic general al oraşului şi comunei şi regulamentul local aferent acestuia se elaborează de către primarul localităţii respective, se avizează de către consiliul judeţean, de alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de consiliul local al oraşului sau al comunei. Planul urbanistic general al localităţilor în care există staţiuni balneare sau turistice declarate, potrivit legii, se avizează şi de către Ministrul Dezvoltării Regionale şi Turismului.

Planurile urbanistice zonale referitoare la zona centrală a municipiului şi alte zone funcţionale de interes, planurile urbanistice referitoare la zonele protejate[2] ori asupra cărora s-a instituit un tip de restricţie, precum şi regulamentele locale aferente acestora se elaborează de către primarul localităţii din care face parte zona respectivă, se avizează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului, consiliul judeţean, alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către consiliul local.

Planul de urbanism al zonei centrale a municipiului Bucureşti şi al altor zone funcţionale de interes din acest municipiu, precum şi regulamentele locale aferente acestora se elaborează de către primarul municipiului Bucureşti, se avizează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului, alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către Consiliul General al Municipiului Bucureşti.

Planul urbanistic al zonei centrale a oraşului, satului şi al altor zone funcţionale de interes din cadrul acestor localităţi, precum şi regulamentele locale aferente acestora se elaborează de către primarii localităţilor respective, se avizează de către consiliul

---

[1] A se vedea anexa nr. 1 a Legii nr. 350/2001.

[2] Zona protejată reprezintă suprafaţa delimitată în jurul unor bunuri de patrimoniu, construit sau natural, al unor resurse ale subsolului, în jurul sau în lungul unor oglinzi de apă etc. şi în care, prin documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism, se impun măsuri restrictive de protecţie a acestora prin distanţă, funcţionalitate, înălţime şi volumetrie (anexa nr. 2 din Legea nr. 350/2001).

județean, alte organisme centrale și teritoriale interesate și se aprobă de către consiliile locale orășenești sau comunale.

Planul urbanistic de detaliu pentru imobilele clasate în lista monumentelor istorice sau, care se amplasează în zone protejate se elaborează de către primarul localității, se avizează de către Ministerul Culturii și Patrimoniului Național, consiliul județean, alte organisme centrale și teritoriale interesate și se aprobă de către consiliul local. Planul urbanistic de detaliu pentru realizarea altor investiții decât cele menționate se avizează numai de către organismele teritoriale interesate.

În fine, Regulamentul general de urbanism se elaborează de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, se avizează de către același minister, alte organisme centrale și teritoriale interesate și se aprobă de către Guvern.

După aprobare, planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism împreună cu regulamentele locale aferente au caracter obligatoriu pentru toate persoanele fizice și juridice, precum și pentru autoritățile publice, Planul de amenajare a teritoriului național devenind lege, iar celelalte documentații devenind acte administrative cu caracter normativ. În acest sens, precizăm că și Planul urbanistic de detaliu, chiar dacă se referă la o singură parcelă, are caracter normativ, întrucât, pe de-o parte, generează reguli urbanistice cu caracter general, aplicabile oricărei persoane care înțelege să construiască pe terenul respectiv, iar, pe de altă parte, acest act administrativ nu dă naștere dreptului de construire în favoarea proprietarului terenului în cauză. Dreptul de construire[1] se dobândește și poate fi exercitat prin și în conformitate cu autorizația de construire, care trebuie emisă cu respectarea regulilor prevăzute în aceste documentații urbanistice, inclusiv în planul urbanistic de detaliu, dacă un asemenea plan există, adică a fost aprobat de către consiliul local în a cărui rază de competență se află terenul studiat.

Pentru elaborarea și avizarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, în cadrul aparatului propriu al consiliului județean, municipal sau orășenesc și al Consiliului General al Municipiului București se organizează și funcționează structuri specializate în acest domeniu, conduse de arhitectul-șef al județului, al municipiului sau al orașului, respectiv de arhitectul-șef al municipiului București.

De asemenea, pentru îmbunătățirea calității deciziei referitoare la dezvoltarea spațială durabilă, pe lângă fiecare consiliu județean, primărie municipală și orășenească, respectiv Primăria Municipiului București, funcționează Comisia tehnică de amenajare a teritoriului și de urbanism, organ consultativ cu atribuții de avizare, expertizare tehnică și consultanță[2].

Comisia tehnică este formată din specialiști în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului, secretariatul acestei comisii fiind asigurat de către structura de specialitate a primăriei din subordinea arhitectului-șef. Componența nominală și regulamentul de funcționare ale comisiei tehnice se aprobă de consiliul județean, consiliul local municipal, orășenesc, respectiv de Consiliul General al Municipiului București, după caz, la propunerea președintelui consiliului județean, primarului, respectiv a primarului general al municipiului București, pe baza recomandărilor asociațiilor profesionale din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului, construcțiilor, ale instituțiilor de învățământ superior și ale arhitectului-șef.

---

[1] Acest drept este prevăzut de art. 31[1] alin. (1) din Legea nr. 350/2001.

[2] Art. 37 alin. (1) din Legea nr. 350/2001.

Comisia tehnică fundamentează din punct de vedere tehnic decizia structurii de specialitate din cadrul autorităţii locale desemnată să emită avizul pentru documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism, precum şi pentru studiile de fundamentare sau cercetările prealabile. La şedinţele Comisiei tehnice nu pot participa, la luarea deciziilor, membrii care au calitatea de autor al documentaţiilor (proiectelor) supuse avizării.

Potrivit art. 38 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, documentaţiile de urbanism şi de amenajare a teritoriului se semnează de profesionişti calificaţi în domeniu, prin licenţă sau studii postuniversitare de specialitate acreditate conform legii, precum şi de alţi profesionişti cu drept de semnătură[1]. Dreptul de semnătură pentru documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism se stabileşte pe bază de regulament[2], elaborat de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului în colaborare cu Asociaţia Profesională a Urbaniştilor din România, precum şi cu alte organizaţii profesionale în acest domeniu.

§3. Autorităţile administraţiei publice cu rol coordonator în domeniul amenajării teritoriului şi al urbanismului

Întreaga activitate de amenajare a teritoriului şi de urbanism este coordonată la nivel central de către Guvern care stabileşte, în raport cu conţinutul Programului de guvernare, programe prioritare, linii directoare şi politici sectoriale.

Organul central specializat al Guvernului în acest domeniu este Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului. În afara atribuţiilor de elaborare şi avizare a documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism, acest minister mai are şi următoarele atribuţii principale:[3]

a) elaborarea, sub conducerea primului-ministru, a strategiei de dezvoltare teritorială a României şi a politicilor publice în conformitate cu obiectivele acesteia;

b) elaborarea Planului de amenajare a teritoriului naţional;

c) elaborarea Planului de amenajare a teritoriului regional, care fundamentează planurile de dezvoltare regională;

d) elaborarea Regulamentului General de Urbanism;

e) avizarea proiectelor de acte normative referitoare la activitatea de amenajare a teritoriului şi de urbanism;

f) colaborarea cu ministerele, precum şi alte organe ale administraţiei publice centrale pentru fundamentarea, din punct de vedere al amenajării teritoriului şi al urbanismului, a programelor strategice sectoriale;

---

[1] Potrivit art. 38 alin. (4) din Legea nr. 350/2001, specialiştii calificaţi în domeniul amenajării teritoriului şi al urbanismului care dobândesc dreptul de semnătură se înscriu în Registrul urbaniştilor.

[2] Regulamentul privind dobândirea dreptului de semnătură, precum şi Regulamentul referitor la organizarea şi funcţionarea Registrului Urbaniştilor din România se aprobă prin hotărâre a organului de conducere al Registrului Urbaniştilor din România, cu avizul Ministerului Dezvoltării Regionale şi Turismului [art. 38 alin. (3) din Legea nr. 350/2001].

[3] Art. 18 din Legea nr. 350/2001.

g) colaborarea cu consiliile pentru dezvoltarea regională, precum și urmărirea modului în care se aplică programele guvernamentale și liniile directoare în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului la nivel regional, județean și local;

h) avizarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, potrivit competențelor stabilite de lege.

Consiliile județene au următoarele atribuții[1]:

a) coordonează activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism la nivel județean, conform legii;

b) stabilește orientările generale privind amenajarea teritoriului, organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților, pe baza planurilor de amenajare a teritoriului și de urbanism;

În acest scop, consiliul județean coordonează activitatea consiliilor locale și le acordă asistență tehnică de specialitate.

c) asigură preluarea prevederilor cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, regional și zonal în cadrul documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism pentru teritoriile administrative ale localităților din județ;

d) asigură elaborarea planului de amenajare a teritoriului județean și a planurilor zonale de amenajare a teritoriului, care sunt de interes județean și le aprobă conform prevederilor legale.

Potrivit art. 23 din Legea nr. 350/2001, consiliul județean poate solicita consiliilor locale să elaboreze sau să actualizeze o documentație de amenajare a teritoriului sau de urbanism, în vederea asigurării aplicării unor prevederi cuprinse în programul de dezvoltare a județului. Solicitarea se transmite consiliului local, însoțită de expunerea motivelor care au stat la baza hotărârii consiliului județean și de termenul fixat pentru elaborarea sau modificarea documentației.

Consiliile locale au următoarele atribuții principale:[2]

a) coordonează și răspund de întreaga activitate de urbanism desfășurată pe teritoriul unității administrativ-teritoriale;

b) asigură respectarea prevederilor cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate, pentru realizarea programului de dezvoltare urbanistică a localităților componente ale comunei sau orașului;

c) cooperează în procesul de întocmire a programului de dezvoltare urbanistică a localităților cu consiliul județean și cu instituții, agenți economici, organisme și organizații neguvernamentale de interes național, județean sau local.

Secțiunea a 3-a. Autorizarea construcțiilor

§1. Aspecte generale

Unul din principalele obiective ale activității de urbanism îl constituie asigurarea calității cadrului construit, amenajat și plantat din toate localitățile urbane și rurale.

---

[1] Art. 21 și art. 22 din Legea nr. 350/2001.

[2] Art. 25 și art. 26 din Legea nr. 350/2001.

Pentru realizarea acestui obiectiv este necesară respectarea unei anumite discipline în domeniul executării construcţiilor. Regulile în materia construcţiilor sunt prevăzute de lege şi sunt obligatorii pentru toate persoanele fizice şi juridice, precum şi pentru autorităţile publice. Punerea în aplicare şi respectarea acestor reglementări legale se asigură de către administraţia publică prin organele sale competente în acest domeniu.

Mijlocul juridic de bază prin care autorităţile publice acţionează pentru respectarea disciplinei în construcţii îl reprezintă actul administrativ de autoritate constitutiv de drepturi şi obligaţii pentru anumite persoane, dar şi actul administrativ de sancţionare, în cazul nerespectării dispoziţiilor legale sau administrative în domeniul construcţiilor.

Din prima categorie de acte face parte autorizaţia de construire, iar din cea de a doua categorie face parte procesul-verbal de sancţionare a contravenţiilor în domeniul construcţiilor.

Activitatea de realizare şi desfiinţare a construcţiilor este reglementată de Legea nr. 50/1991[1] care instituie în art. 1 alin. (2) principiul potrivit căruia construcţiile, indiferent de natura lor, se pot realiza numai pe baza şi cu respectarea autorizaţiei de construire sau de desfiinţare, emisă la solicitarea titularului unui drept real asupra unui imobil-teren sau construcţie. Aceste reglementări sunt prevăzute în legile speciale, dar şi în Codul civil care completează dispoziţiile acestor legi în privinţa amplasării construcţiilor ca, de exemplu: regulile privind servitutea de vedere, picătura streşinilor, distanţa între construcţii etc.

Legea nr. 50/1991, republicată, reglementează în mod expres atât lucrările de construire care trebuie autorizate în prealabil, cât şi lucrările care pot fi executate fără autorizaţie de construire. Astfel, potrivit art. 3 din această lege, nu pot fi executate fără autorizaţie de construire următoarele lucrări:

a) lucrări de construire, reconstruire, consolidare, modificare, extindere, schimbare de destinaţie sau de reparare a construcţiilor de orice fel, precum şi a instalaţilor aferente acestora, cu excepţia acelor lucrări pentru a căror executare nu este necesară, potrivit art. 11 din Legea nr. 50/1991, emiterea autorizaţiei de construire.

b) lucrări de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum şi orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie executate la construcţii reprezentând monumente istorice, inclusiv la cele situate în zonele lor de protecţie şi în zonele construite protejate, stabilite potrivit legii ori la construcţiile cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentaţii de urbanism aprobate;

c) lucrări de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare şi reabilitare privind căi de comunicaţie de orice fel, drumurile forestiere, lucrările de artă, reţele şi dotări tehnico-edilitare, branşamente şi racorduri la reţele de utilităţi, lucrările hidrotehnice, amenajările de albii, lucrările de îmbunătăţiri funciare, lucrările de instalaţii de infrastructură, lucrările pentru noi capacităţi de producere, de transport, de distribuţie a energiei electrice şi/sau termice, precum şi de reabilitare şi de retehnologizare a celor existente;

d) împrejmuiri şi mobilier urban, amenajări de spaţii verzi, parcări, pieţe şi alte lucrări de amenajare a spaţiilor publice;

---

[1] Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii a fost republicată în M.Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

e) lucrări de foraje și excavări necesare în vederea efectuării studiilor geotehnice, a prospecțiunilor geologice, proiectarea și deschiderea exploatărilor de cariere și balastiere, a sondelor de gaze și petrol, precum și a altor exploatări de suprafață, subterane sau subacvatice;

f) lucrări, amenajări și construcții cu caracter provizoriu necesare în vederea organizării execuției lucrărilor de bază, dacă nu au fost autorizate odată cu acestea;

g) organizarea de tabere de corturi, căsuțe sau rulote;

h) lucrări de construcții cu caracter provizoriu: chioșcuri, tonete, cabine, spații de expunere, corpuri și panouri de afișaj, firme și reclame, copertine și pergole situate pe căile și spațiile publice, anexele gospodărești, precum și anexele gospodărești ale exploatațiilor agricole situate în extravilan;

i) cimitire noi și extinderi.

Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, pot fi executate fără autorizație de construire următoarele lucrări care nu modifică structura de rezistență, caracteristicile inițiale ale construcțiilor și ale instalațiilor aferente sau aspectul arhitectural al acestora:

a) reparații la împrejmuiri, acoperișuri, învelitori sau terase, atunci când nu se schimbă forma acestora și materialele din care sunt executate;

b) reparații și înlocuiri de tâmplărie interioară și exterioară, dacă se păstrează forma, dimensiunile golurilor și tâmplăriei, inclusiv în situația în care se schimbă materialele din care sunt realizate respectivele lucrări, cu excepția clădirilor declarate monumente istorice, în condițiile legii;

c) reparații și înlocuiri de sobe de încălzit;

d) zugrăveli și vopsitorii interioare;

e) zugrăveli și vopsitorii exterioare, dacă nu se modifică elementele de fațadă și culorile clădirilor situate pe arterele principale de circulație;

f) reparații la instalațiile interioare, la branșamentele și racordurile exterioare, de orice fel, aferente construcțiilor, în limitele proprietății, precum și montarea aparatelor individuale de climatizare și/sau de contorizare a consumurilor de utilități;

g) reparații și înlocuiri la pardoseli;

h) lucrări de reparații și înlocuiri ori reabilitări fără modificarea calității și a formei arhitecturale a elementelor de fațadă, dacă aceste lucrări nu se execută la construcțiile ce reprezintă monumente istorice, astfel: finisaje interioare și exterioare (tencuieli, placaje, altele asemenea), lucrări la trotuare, la ziduri de sprijin și la scări de acces, lucrări de reabilitare energetică a anvelopei și (sau) a acoperișului - dacă nu se schimbă sistemul constructiv al acestuia, respectiv terasă și șarpantă - la clădiri de locuit individuale cu cel mult 3 niveluri, care nu sunt monumente istorice clasate sau în curs de clasare, respectiv situate în afara zonelor de protecție a monumentelor și (sau) a zonelor construite protejate stabilite potrivit legii.

î) lucrări de întreținere la căile de comunicație și la instalațiile aferente;

i) lucrări de investigare, cercetare și expertizare la construcțiile reprezentând monumente istorice și la cele din zona lor de protecție, cu condiția obținerii avizului Ministerului Culturii și Patrimoniului Național și al autorității administrației publice județene, după caz;

j) lucrări de foraje și sondaje geotehnice pentru construcții de importanță normală sau redusă, situate în afara zonelor de protecție instituite pentru zăcăminte acvifere;

k) lucrări de construcţii funerare subterane şi supraterane, însă este necesar avizul administraţiei cimitirului;

l) lucrări de compartimentare provizorie nestructurală.

Dacă lucrările enumerate se execută la construcţiile reprezentând monumente istorice sau la cele din zona lor de protecţie este obligatorie emiterea autorizaţiei de construire. Sunt exceptate de la autorizare însă lucrările de investigare, cercetare şi expertizare a acestor construcţii.

§2. Procedura autorizării construcţiilor

2.1. Competenţa autorităţilor administraţiei publice locale în materia autorizării construcţiilor

Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, stabileşte în art. 1 principiul potrivit căruia executarea lucrărilor de construcţii poate avea loc pe baza unei autorizaţii de construire sau de desfiinţare a construcţiilor.

Autorizaţia de construire este definită de lege ca fiind actul de autoritate al administraţiei publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcţii corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea şi postutilizarea construcţiilor [art. 2 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Deşi legea nu defineşte decât autorizaţia de construire, pentru identitate de raţiune, considerăm că şi autorizaţia de desfiinţare a construcţiilor are aceeaşi natură juridică, adică reprezintă un act de autoritate al administraţiei publice locale.

Autorizaţia de construire sau de desfiinţare a construcţiilor se emite la solicitarea deţinătorului titlului de proprietate asupra unui imobil teren şi/sau construcţii ori a altui act care conferă dreptul de construire sau de desfiinţare a construcţiilor. Astfel, de exemplu, se poate solicita emiterea unei autorizaţii de construire de către titularul unui drept de concesiune asupra unui teren.

Autorizaţiile de construire (desfiinţare) se emit de către autorităţile administraţiei publice locale[1]. Astfel, preşedinţii consiliilor judeţene emit autorizaţii, cu avizul primarilor, pentru lucrările care se execută:

a) pe terenuri care depăşesc limita unei unităţi administrativ-teritoriale;

b) în extravilanul comunelor ale căror primării nu au organizate structuri de specialitate.

Primarii municipiilor emit autorizaţii pentru lucrările de construire care se execută în limitele teritoriului administrativ al acestora, indiferent de situarea acestor construcţii în intravilanul sau extravilanul localităţilor.

Primarul general al municipiului Bucureşti emite autorizaţii, cu avizul primarilor de sectoare, pentru lucrările care se execută:

a) pe terenuri care depăşesc limita administrativ-teritorială a unui sector şi cele din extravilan;

---

[1] Art. 4 din Legea nr. 50/1991, republicată şi modificată prin O.G. nr. 122/2004 (M. Of. nr. 1152 din 6 decembrie 2004).

b) la construcții reprezentând monumente istorice, inclusiv la anexele acestora identificate în același imobil-teren și(sau) construcție-la construcțiile amplasate în zonele de protecție a monumentelor istorice și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentații de urbanism aprobate.

c) lucrări de modernizări, reabilitări, extinderi de rețele edilitare municipale, de transport urban subteran sau de suprafață, de transport și de distribuție pentru: apă, canal, gaze, electrice, termoficare, comunicații-inclusiv fibră optică, precum și lucrări de modernizări și (sau) reabilitări pentru străzile care sunt în administrarea consiliului local al municipiului București.

Primarii sectoarelor municipiului București emit autorizații pentru toate categoriile de construcții și amenajări urbanistice din cadrul sectoarelor, cu excepția acelor lucrări a căror autorizare este dată de lege în competența primarului general, inclusiv branșamente și racorduri aferente rețelelor edilitare.

Primarii orașelor și comunelor emit autorizații de construire pentru lucrările ce se execută pe teritoriul administrativ al acestora și la construcțiile reprezentând monumente istorice clasate sau aflate în procedura de clasare, cu avizul arhitectului-șef al județului.

Prin excepție, autorizația de construire se emite de unele ministere sau alte organe al administrației publice centrale. Astfel, de exemplu[1], potrivit art. 4 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, pentru lucrări de foraje și prospecțiuni submarine, precum și de construire a rețelelor submarine de transport energetic și de comunicații, amplasate în marea teritorială, zona contiguă sau zona economică exclusivă a Mării Negre, după caz, autorizația de construire se emite de către autoritatea administrației publice centrală competentă.

Pentru lucrările care se realizează pe amplasamente ce depășesc limitele județului, respectiv ale municipiului București, în vederea armonizării condițiilor de autorizare pentru întreaga investiție, autoritatea administrației publice centrale competentă, potrivit legii, va emite un aviz coordonator în baza căruia președinții consiliilor județene implicate, respectiv primarul general al municipiului București vor emite autorizații de construire pentru lucrările amplasate în unitățile administrativ-teritoriale din aria lor de competență [art. 4 alin. (2) din Legea nr. 50/1991]. Deși nu sunt emise în comun, aceste autorizații de construire produc efecte juridice numai împreună (în comun)[2], începând cu data emiterii (și, respectiv, comunicării) ultimei autorizații de construire de către autoritatea administrației publice locale implicată în autorizarea investiției ce urmează a fi realizată pe teritoriul mai multor unități administrativ-teritoriale.

Autorizația de construire se emite în temeiul și cu respectarea prevederilor documentațiilor de urbanism și de amenajare a teritoriului, avizate și aprobate, potrivit legii.

Prin excepție, se pot emite autorizații de construire și fără documentații de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate, pentru următoarele lucrări:[3]

---

[1] Pentru exemple similare, a se vedea art. 43 din Legea nr. 50/1991.

[2] Art. 4 alin. 3 din Legea nr. 50/1991.

[3] Art. 2 alin. (4) din Legea nr. 50/1991, republicată.

a) lucrări de modificare, reparare, protejare, restaurare şi conservare a clădirilor de orice fel, cu condiţia menţinerii aceleiaşi funcţiuni, a suprafeţelor construite la sol şi a volumetriei acestora;

– lucrări de supraetajare a clădirilor cu încă un nivel, o singură dată, în suprafaţă de maximum 20% din suprafaţa construită desfăşurată a clădirilor, cu condiţia situării acestora în afara zonelor construite protejate sau a zonelor de protecţie a monumentelor istorice;

– lucrări de extindere a clădirilor sociale, de învăţământ, de sănătate, de cultură şi administrative aparţinând domeniului public şi privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale, dacă extinderea se încadrează în prevederile regulamentului local de urbanism aferent planului urbanistic general sau planului urbanistic zonal în vigoare.

– schimbarea folosinţei construcţiilor existente, dacă noua folosinţă corespunde prevederilor regulamentului local de urbanism aferent planului urbanistic general sau planului urbanistic zonal în vigoare.

b) lucrări de reparare privind căi de comunicaţie, dotări tehnico-edilitare şi altele asemenea, fără modificarea traseului şi, după caz, a funcţionalităţii acestora,

c) lucrări de reparare privind împrejmuiri, mobilier urban, amenajări de spaţii verzi, parcuri şi grădini publice, pieţe pietonale şi celelalte lucrări de amenajare a spaţiilor publice;

d) lucrări de cercetare şi de prospectare a terenurilor (foraje şi excavări) necesare în vederea efectuării studiilor geotehnice, exploatărilor de cariere, balastierelor, sondelor de gaze şi petrol, precum şi a altor exploatări;

e) organizarea de tabere de corturi.

2.2. Formalităţi procedurale anterioare emiterii autorizaţiei de construire

Autorizaţia de construire se emite pe baza unor formalităţi procedurale prealabile şi anume: avize, certificat de urbanism, proiect de execuţie etc.

Astfel, potrivit art. 4 alin. (1) lit. a) şi c) din Legea nr. 50/1991, republicată, preşedinţii consiliilor judeţene emit autorizaţii de construire, cu avizul primarilor, pentru realizarea construcţiilor care depăşesc limitele unei unităţi administrativ-teritoriale.

De asemenea, primarii comunelor vor solicita, în prealabil, avizul compartimentului de specialitate din cadrul aparatului propriu al consiliului judeţean pentru autorizarea construcţiilor şi lucrărilor din intravilanul localităţilor, altele decât locuinţele individuale şi anexele gospodăreşti ale acestora [art. 23 alin. (1) din Normele metodologice[1] de aplicare a Legii nr. 50/1991].

Potrivit art. 23 alin. (2) din aceste Norme metodologice, primarul înaintează structurii de specialitate a consiliului judeţean cererea de emitere a avizului, împreună cu proiectul de certificat de urbanism sau de autorizaţie de construire (desfiinţare), în termen de 5 zile de la data înregistrării cererii persoanei fizice sau juridice interesate. Arhitectul-şef al judeţului, în calitate de şef al structurii (compartimentului) de specialitate, emite avizul solicitat, pentru certificatul de urbanism, în

[1] Aceste Normele metodologice au fost aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale şi locuinţei nr. 839/2009 (M.Of. nr. 797 bis din 23 noiembrie 2009).

termen de maximum 10 zile de la data primirii solicitării, iar pentru autorizaţiile de construire (desfiinţare) în termen de maximum 15 zile[1].

În conformitate cu aceste reglementări legale, solicitarea avizului de către autoritatea publică emitentă a certificatului de urbanism şi a autorizaţiei de construire este obligatorie, acest aviz fiind consultativ.

Pentru autorizarea altor categorii de construcţii decât locuinţele şi anexele gospodăreşti ale acestora, avizul structurii de specialitate a consiliului judeţean este conform, adică primarii comunelor vor fi obligaţi nu numai să solicite acest aviz, ci şi să îl respecte (să se conformeze conţinutului acestuia).

Potrivit art. 24 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, investitorii trebuie să obţină, în vederea constituirii documentaţiei pentru emiterea autorizaţiei de construire, avizele şi acordurile furnizorilor (administratorilor) de utilităţi urbane (alimentare cu apă, canalizare, electricitate, gaze, termoficare, telecomunicaţii, salubritate, transport urban), menţionate în certificatul de urbanism.

De asemenea, pentru autorizarea investiţiilor care nu se supun procedurii de evaluare a impactului asupra mediului este necesar punctul de vedere (avizul) autorităţii competente pentru protecţia mediului. Dacă investiţiile ce urmează să fie autorizate se supun acestei proceduri, este necesar actul administrativ al autorităţii de mediu în care sunt indicate efectele negative ale investiţiilor asupra calităţii vieţii şi măsurile corespunzătoare de contracarare a acestor efecte[2].

Potrivit art. 27 din Normele metodologice, pentru autorizarea lucrărilor de construire este necesar şi acordul vecinilor, adică al proprietarilor imobilelor situate în proximitatea viitoarei construcţii. Acest acord este necesar în următoarele trei situaţii:

– pentru construcţiile noi, amplasate adiacent construcţiilor existente sau în imediata lor vecinătate, dar numai dacă sunt necesare măsuri de intervenţie pentru protejarea acestora;

– pentru lucrări de construcţii necesare în vederea schimbării destinaţiei în clădiri existente;

– în cazul amplasării de construcţii cu altă destinaţie decât cea a clădirilor învecinate.

Raţiunea impunerii acestor condiţii prealabile emiterii autorizaţiei de construire este, în primul caz, aceea de a evita producerea de prejudicii proprietarilor imobilelor învecinate care ar putea consta în: scăderea sau punerea în pericol a rezistenţei mecanice, stabilităţii, siguranţei la incendiu, igienei, sănătăţii, mediului ori siguranţei în exploatarea acestor imobile. Aceste prejudicii ar putea fi aduse prin: alipirea la calcan, fundarea la o cotă mai adâncă decât cea a tălpii fundaţiei construcţiei existente, afectarea gradului de însorire, etc.

În celelalte două situaţii, prejudiciul ar putea consta în: crearea unor situaţii de disconfort, generate de incompatibilităţi între funcţiunea preexistentă şi cea propusă, atât în situaţia în care se aduc modificări de destinaţie a spaţiilor din interiorul unei cădiri, cât şi în situaţia în care funcţionalitatea unei construcţii noi este incompatibilă

---

[1] Art. 23 alin. (3) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991.

[2] A se vedea art. 26 din aceleaşi norme metodologice.

cu caracterul şi funcţionalitatea zonei în care urmează să se integreze. Cauzele cele mai frecvente sunt cele legate de afectarea funcţiunii de locuit prin implementarea unor funcţiuni incompatibile datorită zgomotului, circulaţiei, degajării de noxe etc.

Acordul vecinilor se va da condiţionat de asigurarea prin proiectul tehnic şi autorizaţia de construire a măsurilor de punere în siguranţă a construcţiei preexistente în urma raportului de expertiză tehnică efectuat la comanda investitorului noii construcţii.

Potrivit art. 27 alin. (6) din Normele metodologice, refuzul nejustificat al vecinilor de a-şi da acordul se constată de către instanţa de judecată competentă a cărei hotărâre ţine locul acordului. Chiar dacă aceste dispoziţii nu prevăd în mod expres, nu avem niciun dubiu că instanţa competentă în soluţionarea unor asemenea litigii este instanţa civilă.

În zonele în care s-a instituit un anumit tip de restricţie, potrivit legii, ori dacă natura investiţiei o impune, autorizarea executării lucrărilor de construcţii este precedată de obţinerea unor avize şi/sau acorduri ale autorităţilor publice centrale, după cum urmează[1]:

a) avizul comun al Ministerului Culturii şi Patrimoniului Naţional şi Ministerului Dezvoltării Regionale şi Turismului, în cazul autorizării executării lucrărilor de orice natură la clădirile reprezentând monumente istorice şi la cele din zonele lor de protecţie, cuprinse în listele aprobate, potrivit legii;

b) avizele Ministerului Mediului şi Pădurilor şi Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale în cazul autorizării lucrărilor în arii naturale protejate;

c) avizul Ministerului Transporturilor, în cazul autorizării lucrărilor în zonele de siguranţă şi de protecţie ale infrastructurilor de transport public şi în zonele aferente construirii căilor de comunicaţie;

d) avizele Ministerului Apărării Naţionale – Statul Major General, Ministerului Administraţiei şi Internelor şi Serviciului Român de Informaţii, în cazul autorizării lucrărilor situate în zona de protecţie a obiectivelor cu caracter special;

e) avizul comisiei de specialitate din cadrul Ministerului Culturii şi Patrimoniului Naţional pentru autorizarea construirii lăcaşurilor de cult şi a anexelor acestora;

f) avizul altor organisme care gestionează un alt tip de restricţie a executării lucrărilor de construire.

Inspectoratul de Stat în Construcţii, prin inspectoratele sale teritoriale, emite acordul pentru lucrări de intervenţii la construcţiile existente, potrivit prevederilor legale în vigoare.

Obţinerea acestor avize şi acorduri este în sarcina solicitantului autorizaţiei de construire, iar autorităţile publice competente au obligaţia să emită avizul sau acordul în termen de maximum 15 zile de la data înregistrării cererii. Solicitantul va depune documentaţia necesară la autorităţile publice emitente a avizului sau acordului, în timp util obţinerii acestora, anterior datei depunerii cererii de autorizare şi a documentaţiei necesare pentru autorizarea executării lucrărilor de construcţii. Avizele sau acordurile obţinute vor fi depuse în dosarul de autorizare.

Toate avizele autorităţilor şi instituţiilor publice de specialitate sunt avize conforme.

---

[1] Art. 25 alin. (4) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991.

Certificatul de urbanism este o formalitate procedurală prealabilă emiterii autorizației de construire. El este definit de lege ca fiind actul cu caracter obligatoriu prin care autoritățile administrației publice județene sau locale fac cunoscute regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în vederea realizării unor investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare [art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 coroborat cu art. 6 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Certificatul de urbanism se eliberează la cererea oricărei persoane fizice sau juridice, care este interesată în cunoașterea datelor și a reglementărilor privind bunul imobil. El se eliberează de către aceleași autorități publice care au competența emiterii autorizației de construire, în termen de cel mult 30 de zile de la data înregistrării cererii. În cuprinsul certificatului de urbanism se va menționa scopul emiterii acestuia, precum și avizele necesare în vederea eliberării autorizației de construire.

Certificatul de urbanism nu conferă dreptul la executarea lucrărilor de construire, el având natura juridică a unui aviz conform. Este complet eronată opinia[1] potrivit căreia certificatul de urbanism este un act administrativ, atât timp cât acesta nu produce niciun efect juridic, ci are, așa cum însăși legea[2] prevede, doar un rol de informare a celor interesați despre regimul urbanistic al unui imobil.

Certificatul de urbanism cuprinde următoarele elemente privind:[3]

a) regimul juridic al imobilului, adică prevederi referitoare la:

– dreptul de proprietate asupra imobilului, potrivit evidenței de carte funciară în care acesta este înscris;

– servituțile de utilitate publică care grevează asupra acestuia;

– situarea terenului în intravilan sau în extravilan;

– prevederi ale documentațiilor de urbanism care instituie un regim special asupra imobilului (zone protejate, interdicții definitive sau temporare de construire sau dacă acesta este cuprins în categoria monumentelor istorice, caz în care statul are un drept de preemțiune la cumpărarea imobilului, precum și alte prevederi).

b) regimul economic al imobilului care circumscrie prevederi referitoare la:

– folosința actuală a imobilului;

– destinații admise sau neadmise ale imobilului stabilite în baza prevederilor urbanistice aplicabile în zonă.

c) reglementări fiscale specifice localității sau zonei;

d) regimul tehnic al imobilului care prevede:

– procentul de ocupare a terenului[4];

– coeficientul de utilizare a terenului[5];

---

[1] A se vedea, de exemplu, *R.A. Modoveanu,* Certificatul de urbanism, în Dreptul nr. 8/2009, p. 106.

[2] A se vedea art. 6 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001.

[3] Art. 31 din Legea nr. 350/2001.

[4] Procentul de ocupare a terenului (POT) reprezintă raportul dintre suprafața construită la sol și suprafața parcelei pe care se realizează construcția.

[5] Coeficientul de utilizare a terenului reprezintă raportul dintre suprafața construită desfășurată (suprafața desfășurată a tuturor planșeelor construcției) și suprafața parcelei pe care se realizează construcția.

– dimensiunile minime şi maxime ale parcelelor din unitatea teritorială de referinţă[1];

– echiparea cu utilităţi tehnico-edilitare: reţea de apă, canalizare etc.;

– circulaţii şi accese pietonale şi auto;

– parcaje necesare;

– alinierea terenului şi a construcţiilor faţă de străzile adiacente terenului;

– înălţimea minimă şi maximă admisă a construcţiilor ce pot fi realizate pe terenul respectiv.

Certificatul de urbanism se eliberează pe baza documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism aprobate.

Durata sa de valabilitate se stabileşte de către emitent în funcţie de: scopul pentru care a fost solicitat, complexitatea investiţiei şi caracteristicile zonei în care se află imobilul, menţinerea valabilităţii prevederilor documentaţiilor urbanistice şi a planurilor de amenajare a teritoriului aprobate, pentru imobilul solicitat. Această durată poate fi cuprinsă între 6-24 de luni de la data emiterii certificatului.[2] Valabilitatea certificatului de urbanism poate fi prelungită o singură dată la solicitarea titularului său, formulată cu cel puţin 15 zile înaintea expirării termenului, pentru o perioadă de maximum 12 luni. După expirarea termenului de 12 luni, certificatul de urbanism îşi pierde valabilitatea în mod definitiv, fiind necesar un nou certificat.

Certificatul de urbanism se emite în vederea autorizării executării lucrărilor de construcţii şi a instalaţiilor aferente acestora, dar şi pentru desfiinţarea acestora.

Potrivit art. 6 alin. (6) din Legea nr. 50/1991, republicată, certificatul de urbanism se emite şi în vederea concesionării de terenuri, a adjudecării proiectării lucrărilor publice în faza, „Studiu de fezabilitate", precum şi pentru cereri în justiţie şi operaţiuni notariale privind circulaţia imobiliară.

În aceste din urmă cazuri (cereri în justiţie şi operaţiuni notariale) emiterea certificatului de urbanism este obligatorie numai atunci când aceste cereri şi operaţiuni au ca obiect împărţeli ori comasări de parcele solicitate în scopul realizării de construcţii, precum şi constituirea unei servituţi de trecere.

Actele juridice menţionate, emise sau încheiate cu nerespectarea certificatului de urbanism, sunt lovite de nulitate.

Legea nr. 350/2001 dispune, prin art. 29 alin. (2) teza I, că eliberarea certificatului de urbanism este obligatorie pentru adjudecarea prin licitaţie a lucrărilor de proiec-

---

[1] Unitatea teritorială de referinţă reprezintă o subdiviziune urbanistică a teritoriului unităţii administrativ-teritoriale constituită pe criterii urbanistice similare sau omogene, având ca scop păstrarea, refacerea ori dezvoltarea teritoriului în concordanţă cu tradiţiile, valorile sau aspiraţiile comunităţii la un moment dat şi necesară pentru: agregarea pe suprafeţe mici a indicatorilor de populaţie şi de construire, determinarea caracteristicilor urbanistice, stabilirea indicatorilor urbanistici, reglementarea urbanistică omogenă. Această subdiviziune urbanistică are de regulă o suprafaţă de 1-20 ha şi, în mod excepţional, până la 100 ha. Se delimitează pe limitele de proprietate, în funcţie de unele dintre următoarele caracteristici, după caz: relief şi peisaj cu caracteristici similare, evoluţie istorică unitară într-o anumită perioadă, populaţie cu structură omogenă, sistem parcelar şi mod de construire omogene, folosinţe de aceeaşi natură ale terenurilor şi construcţiilor, regim juridic al imobilelor similar, reglementări urbanistice omogene referitoare la destinaţia terenurilor şi la indicatorii urbanistici.

[2] Art. 39 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

tare şi de execuţie a lucrărilor publice şi pentru întocmirea documentaţiilor cadastrale de comasare, respectiv de dezmembrare a bunurilor imobile în cel puţin 3 parcele.

Acelaşi text de lege prevede, în continuare, că în cazul vânzării sau cumpărării de imobile, solicitarea certificatului de urbanism este facultativă, dobânditorul imobilului asumându-şi consecinţele urbanistice ale operaţiunii juridice încheiate. Deşi legea se referă numai la operaţiunea de vânzare-cumpărare, considerăm că, pentru identitate de raţiune, solicitarea certificatului de urbanism este facultativă şi în cazul încheierii altor operaţiuni de înstrăinare a imobilelor (schimb, donaţie).

Coroborând aceste reglementări legale, apreciem că eliberarea certificatului de urbanism este obligatorie pentru emiterea sau încheierea, respectiv îndeplinirea următoarelor acte juridice (administrative şi, respectiv, civile) şi operaţiuni tehnico-materiale:

– autorizaţia de construire sau de desfiinţare a construcţiilor;

– adjudecarea, prin licitaţie, a proiectării lucrărilor publice, în faza „studiu de fezabilitate";

– actele juridice de comasare şi de dezmembrare a imobilelor, în scopul realizării de construcţii sau pentru constituirea unei servituţi de trecere;

– dezmembrarea imobilelor în cel puţin 3 parcele, chiar dacă se face în alt scop decât realizarea de construcţii sau constituirea unei servituţi de trecere;

– concesionarea de terenuri.

În celelalte cazuri, solicitarea certificatului de urbanism este facultativă.

Certificatul de urbanism se semnează de către preşedintele consiliului judeţean, Primarul General al Municipiului Bucureşti sau după caz de primarul localităţii, de secretarul general, respectiv, de secretarul unităţii administrativ-teritoriale şi de arhitectul-şef. În cazul în care nu este instituită funcţia de arhitect-şef, certificatul de urbanism se semnează de către persoana cu responsabilitate în domeniul amenajării teritoriului şi urbanismului din aparatul propriu al autorităţii publice emitente. Lipsa unei semnături atrage nulitatea certificatului de urbanism[1].

Delegarea de către primar şi preşedintele consiliului judeţean a competenţelor de emitere a certificatului de urbanism este interzisă, dar în absenţa titularilor acestor competenţe, certificatul de urbanism se va semna de către înlocuitorii de drept ai acestora sau de către împuterniciţii desemnaţi, potrivit legii[2].

Pentru emiterea certificatului de urbanism, solicitantul, care poate fi orice persoană fizică sau juridică interesată, trebuie să depună, la autoritatea publică emitentă, următoarele acte:[3]

– cerere-tip pentru emiterea certificatului de urbanism în care se menţionează datele de identificare a solicitantului şi a imobilului, precum şi scopul solicitării certificatului;

– extrasul planului cadastral actualizat al imobilului şi extrasul de carte funciară pentru informare;

– documentul de plată a taxei de eliberare a certificatului de urbanism.

Proiectul pentru autorizarea executării lucrărilor de construcţii este extras din proiectul tehnic şi se elaborează în conformitate cu conţinutul-cadru prevăzut în

[1] Art. 36 alin. (2) din Normele Metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[2] Art. 36 alin. (4) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[3] Art. 33 şi 34 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

anexa nr. 1 a Legii nr. 50/1991, republicată. El trebuie să fie în concordanţă cu cerinţele certificatului de urbanism şi cu conţinutul avizelor şi al acordurilor cerute prin acesta.

Proiectele pentru autorizarea executării lucrărilor de construcţii, precum şi proiectele tehnice pe baza cărora se întocmesc acestea se elaborează de colective tehnice de specialitate, se însuşesc şi se semnează de cadre tehnice cu pregătire superioară în domeniul arhitecturii şi construcţiilor, astfel[1]:

– de arhitect cu diplomă recunoscută de statul român pentru proiectarea părţii de arhitectură pentru obiective de investiţii cuprinse la toate categoriile de importanţă a construcţiilor supraterane şi a celor subterane;

– de ingineri constructori şi de instalaţii, cu diplomă recunoscută de statul român, pentru părţile de inginerie în domeniile specifice, pentru obiective de investiţii cuprinse la toate categoriile de importanţă a construcţiilor şi la instalaţiile aferente acestora;

– de conductor arhitect şi/sau de subinginer de construcţii, cu diplomă recunoscută de statul român, pentru clădiri de importanţă redusă şi aflate în afara zonelor protejate, stabilite conform legii.

Semnarea acestor documentaţii atrage răspunderea juridică a persoanelor abilitate, în condiţiile legii.

Proiectele pentru autorizarea executării lucrărilor de construire, precum şi proiectele tehnice din care acestea sunt extrase se verifică pentru cerinţele de calitate de specialişti verificatori de proiecte atestaţi, alţii decât specialiştii elaboratori ai proiectelor, solicitantul având obligaţia de a face dovada efectuării verificării[2] acestor documentaţii tehnice.

§3. Autorizaţia de construire

a) Noţiune şi procedură de emitere

Autorizaţia de construire este actul de autoritate al administraţiei publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcţii corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea şi postutilizarea construcţiilor [art. 2 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Autorizaţia de construire se emite în termen de cel mult 30 de zile de la data înregistrării cererii la autoritatea publică competentă, însoţită de o documentaţie care să cuprindă următoarele înscrisuri:[3]

– cerere pentru emiterea autorizaţiei de construire (formular tip);

– actul doveditor al titlului asupra imobilului care să îi confere solicitantului dreptul de execuţie a lucrărilor de construcţii (copie legalizată);

– certificatul de urbanism (copie);

---

[1] Art. 9 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată şi art. 29 alin. (3) din Normele metodologice de aplicare a acestei legi.

[2] Art. 13 din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcţii şi art. 29 alin. (3) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[3] A se vedea art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, art.43 alin. (2) şi art. 46 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a acestei legi.

– proiectul pentru autorizarea executării lucrărilor de construire, inclusiv referatele de verificare întocmite de către verificatorii de proiecte atestați, semnate și ștampilate, în original (două exemplare);

– avizele favorabile cerute prin certificatul de urbanism;

– documentul de plată a taxei de emitere a autorizației de construire (copie);

Dacă odată cu autorizația de construire (desființare) se solicită și autorizarea organizării executării lucrărilor, solicitantul va prezenta și proiectul de organizare a execuției lucrărilor, precum și avizele specifice: aviz circulație, aviz pentru ocuparea temporară a domeniului public, aviz sanitar, contract cu societatea de salubritate etc. (2 exemplare).

În situația depunerii unei documentații tehnice incomplete, aceasta se restituie solicitantului în termen de 5 zile de la data înregistrării, cu menționarea în scris a deficiențelor și documentelor care lipsesc în vederea completării acesteia. În această situație, termenul de 30 de zile pentru emiterea autorizației curge de la data depunerii documentației complete.[1]

Autorizația de construire (desființare a construcțiilor) se emite dacă sunt îndeplinite condițiile cerute de lege. În plus, solicitantul autorizației de construire trebuie să informeze autoritatea publică emitentă despre existența vreunui litigiu în legătură cu imobilul sau imobilele pentru care urmează a fi emisă autorizația respectivă. În acest sens, Legea nr. 50/1991, republicată, prevede în art. 7 alin. (9) că autorizația emitentă nu va răspunde pentru eventuale prejudicii cauzate prin emiterea autorizației de construire privind un imobil litigios, aceasta eliberându-se pe riscul solicitantului.

Solicitantul autorizației de construire (desființare) poate fi orice persoană fizică sau juridică deținătoare a unui titlu de proprietate asupra imobilului[2] (contract de vânzare-cumpărare, de schimb, de donație, certificat de moștenitor, act administrativ de restituire, hotărâre judecătorească etc.) sau a unui contract de concesiune, contract de comodat ori a unui contract de închiriere. Astfel, potrivit art. 5 alin. (5) și (6)[3], din Legea locuinței nr. 114/1996, construcțiile de locuințe se pot amplasa pe terenuri aparținând persoanelor fizice și persoanelor juridice, pe terenuri aparținând domeniului public sau privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, identificate printr-un singur număr cadastral și număr de carte funciară. Beneficiarul (investitorul) trebuie să facă dovada că are un drept real asupra terenului destinat amplasării construcției de locuințe, cu înscrisuri constatatoare valabile și cu extrasul de carte funciară în care este menționat dreptul respectiv.

Înscrisul constatator al autorizației de construire (desființare) poate fi solicitat de către deținătorii titlului asupra imobilului sau de investitori, fie direct, fie prin intermediul unui împuternicit desemnat în condițiile legii, care poate fi consultantul, proiectantul, orice altă persoană fizică sau o persoană juridică autorizată, care are în obiectul de activitate managementul sau proiectarea lucrărilor de construcții[4].

---

[1] Art. 46 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[2] Art. 44 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

3 Aceste alineate au fost introduse prin O.U.G. nr. 210/2008 pentru completarea Legii locuinței nr. 114/1996, publicată în M.Of. nr. 835 din 11 noiembrie 2008.

[4] Art. 44 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

Autorizaţia de construire (desfiinţare), în înţelesul de înscris constatator (instrumentum), este un formular tipizat şi se completează de structura de specialitate din cadrul administraţiei publice judeţene, municipale sau orăşeneşti ori, după caz, de persoana cu responsabilitate în domeniile urbanismului, amenajării teritoriului şi al autorizării executării lucrărilor de construcţii din cadrul primăriilor comunale. În cuprinsul autorizaţiei se vor menţiona elementele necesare descrierii concise a lucrărilor de construcţii autorizate.

Prin autorizaţia de construire (desfiinţare) autoritatea publică emitentă poate impune anumite condiţii care trebuie respectate pe toată perioada executării lucrărilor autorizate, acestea fiind:[1]

– condiţii de utilizare a domeniului public (accese în zona şantierului, staţionări ale utilajelor, închideri de drumuri publice, ocupări temporare de spaţii publice, treceri temporare sau săpături în spaţiile publice, devieri ale circulaţiei auto sau pietonale, protecţia circulaţiei, executarea unor drumuri provizorii, folosirea unor elemente de reclamă etc.);

– măsuri de protejare a proprietăţilor particulare învecinate;

– măsuri de protecţie sanitară şi socială în situaţia cazării unor muncitori sezonieri (executarea de baracamente, grupuri sociale, grupuri sanitare, dotări de toate tipurile, în cazul unui număr mai mare de muncitori, plata serviciilor suplimentare prestate de unităţile existente etc.);

– măsurile de prevenire şi stingere a incendiilor.

Autorizaţia de construire se semnează de către următoarele persoane abilitate de lege[2]:

– preşedintele consiliului judeţean, Primarul General al Municipiului Bucureşti sau de primar, după caz;

– secretarul general al judeţului, respectiv de către secretarul unităţii administrativ-teritoriale;

– arhitectul-şef, respectiv persoana cu responsabilitate în domeniile amenajării teritoriului şi urbanismului din aparatul propriu al autorităţii publice emitente.

Răspunderea pentru emiterea autorizaţiei de construire (desfiinţare) revine semnatarilor acesteia, potrivit atribuţiilor stabilite de lege.

Lipsa unei semnături atrage nulitatea autorizaţiei [art. 49 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată].

În absenţa semnatarilor de drept, autorizaţiile de construire (desfiinţare) se semnează de către înlocuitorii acestora, împuterniciţi în acest scop, potrivit legii [art. 49 alin. (3) din Normele Metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată].

Aceste dispoziţii legale reglementează delegarea semnăturii care poate avea loc în favoarea înlocuitorilor de drept ai persoanelor abilitate numai pe baza unei împuterniciri speciale, date în acest scop. Delegarea semnăturii poate avea loc temporar, în situaţiile în care titularul de drept al semnăturii lipseşte motivat de la serviciu una sau mai multe zile.

În situaţia în care autorizaţia de construire (desfiinţare) este emisă de preşedintele consiliului judeţean sau de Primarul General al Municipiului Bucureşti, o copie de pe

---

[1] Art. 48 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[2] Art. 49 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

aceasta va fi transmisă, spre ştiinţă, primarului localităţii în care se vor realiza lucrările de construire [art. 51 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată].

În situaţia în care autorizaţia de construire (desfiinţare) este emisă de primarul comunei sau oraşului ori de primarul de sector al municipiului Bucureşti, o copie de pe acesta va fi transmisă preşedintelui consiliului judeţean, respectiv, Primarului General al Municipiului Bucureşti [art. 51 alin. (3) şi (4) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată].

Această comunicare reciprocă între autorităţile administraţiei publice este necesară pentru asigurarea unei verificări prompte a respectării prevederilor autorizaţiei de construire (desfiinţare) de către toate autorităţile publice implicate în procedura autorizării lucrărilor de construcţii.

Prin autorizaţia de construire (desfiinţare) emitentul stabileşte valabilitatea autorizaţiei şi durata de executare a lucrărilor. Perioada de valabilitate a autorizaţiei este de cel mult 12 luni de la data emiterii, în care solicitantul este obligat să înceapă lucrările de construire (desfiinţare a construcţiilor).[1] Valabilitatea autorizaţiei se extinde pe toată durata de executare a lucrărilor prevăzute în autorizaţie, în conformitate cu proiectul tehnic. Durata executării lucrărilor se stabileşte de către emitentul autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor), pe baza datelor înscrise în cererea de emitere a autorizaţiei, respectiv a prevederilor proiectului pentru autorizarea executării lucrărilor de construire sau de desfiinţare a construcţiilor şi ţinând seama de interesul public şi de gradul de complexitate a lucrărilor. Emitentul autorizaţiei poate reduce durata executării lucrărilor faţă de cea solicitată prin documentaţia depusă în acest scop, cu consultarea investitorului (beneficiarului), managerului de proiect, proiectantului sau consultantului, după caz [art. 52 alin. (3) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată].

În cazul în care lucrările de construcţii nu au fost începute ori nu au fost executate integral la termenul stabilit, investitorul poate solicita autorităţii emitente prelungirea valabilităţii autorizaţiei cu cel puţin 15 zile înaintea expirării termenului de valabilitate a acesteia. Prelungirea valabilităţii autorizaţiei se poate acorda, o singură dată, pentru o perioadă de maximum 12 luni.[2] Acordarea prelungirii valabilităţii autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) se apreciază de emitentul acesteia, ţinând seama de: interesul public, complexitatea lucrărilor autorizate, stadiul executării lucrărilor, cauzele care au dus la nerespectarea termenelor prevăzute în autorizaţie.

Prelungirea valabilităţii autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) se înscrie în originalul autorizaţiei iniţial emise, fără a fi necesară prezentarea unei alte documentaţii. În această situaţie, emitentul autorizaţiei are obligaţia de a comunica decizia sa solicitantului, în termen de maximum 15 zile de la depunerea cererii.

Prelungirea autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) reprezintă acordarea unui ultim termen pentru executarea integrală a lucrărilor. Potrivit art. 7 alin. (6) din Legea nr. 50/1991, republicată, neînceperea lucrărilor ori nefinalizarea acestora în termenele stabilite conduce la pierderea valabilităţii autorizaţiei, fiind necesară emiterea unei noi autorizaţii de construire.

---

[1] Art. 7 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată.

[2] Art. 53 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

Detaliind aceste prevederi legale, Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 prevăd în art. 54 alin. (1) cazurile în care autorizaţia de construire (desfiinţare a construcţiilor) îşi pierde valabilitatea, acestea fiind următoarele:

- neînceperea lucrărilor în termenul de valabilitate stabilit prin autorizaţia de construire (desfiinţare) a construcţiilor ori nefinalizarea acestora conform duratei de execuţie stabilite prin autorizaţie, dacă n-a fost solicitată prelungirea valabilităţii autorizaţiei;
- nefinalizarea lucrărilor în termenul acordat ca urmare a prelungirii valabilităţii autorizaţiei;
- modificarea condiţiilor, datelor sau conţinutului documentaţiei care a stat la baza emiterii autorizaţiei.

În aceste situaţii, continuarea lucrărilor rămase de executat se va putea face numai după emiterea, în condiţiile legii, a unei noi autorizaţii, iar taxele de autorizare se vor calcula corespunzător valorii acestor lucrări. Emiterea noii autorizaţii se va face pe baza aceluiaşi certificat de urbanism şi aceloraşi avize şi acorduri, cu condiţia realizării construcţiei în conformitate cu caracteristicile prevăzute în autorizaţia iniţială.

În cazul întreruperii execuţiei lucrărilor pe o perioadă îndelungată (peste limita de valabilitate a autorizaţiei de construire sau de desfiinţare), fără luarea măsurilor de conservare, potrivit legii, continuarea lucrărilor rămase de executat se va putea face numai după emiterea unei noi autorizaţii de construire (desfiinţare), care va avea la bază o documentaţie tehnică întocmită în conformitate cu concluziile referatului de expertizare tehnică a lucrărilor executate.

În cazul schimbării investitorului pe parcursul executării lucrărilor, valabilitatea autorizaţiei de construire (desfiinţare) se menţine, cu condiţia respectării în continuare a prevederilor acesteia, precum şi a transcrierii actelor care conferă dreptul de construire (titlul asupra imobilului) pe numele noului investitor. Celelalte acte, autorizaţia de construire (desfiinţare), avizele, acordurile, precum şi documentaţiile care au stat la baza eliberării autorizaţiei aparţin de drept noului investitor (proprietar), prin efectul transcrierii titlului asupra imobilului[1].

Autorizaţiile de construire sau de desfiinţare a construcţiilor emise cu încălcarea prevederilor legale pot fi anulate de către instanţele de contencios administrativ, la cererea oricăror persoane fizice sau juridice lezate în drepturile sau interesele lor legitime. Acţiunea în anulare este guvernată de regulile de procedură prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[2].

Anularea autorizaţiilor de construire (desfiinţare) a construcţiilor, poate fi cerută, în condiţiile legii, şi de către prefect, din oficiu sau la sesizarea organelor de control ale Inspectoratului de Stat în Construcţii.

Potrivit art. 12 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, odată cu introducerea acţiunii în anulare se poate solicita instanţei de contencios administrativ suspendarea autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) şi oprirea executării lucrărilor, până la soluţionarea pe fond a cauzei.

---

[1] Art. 52 alin. (4) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[2] A se vedea, în acest sens, şi dispoziţiile art. 43^2 din Legea nr. 50/1991, republicată, care se referă în special la autorizaţiile de construire pentru lucrările de investiţii ce necesită evaluarea impactului lor asupra mediului.

Aceste prevederi legale ar trebuie corelate cu cele ale art. 15 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 potrivit cărora suspendarea unui act administrativ, solicitată odată cu acţiunea în anulare a actului sau ulterior acesteia, se va dispune până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a acţiunii principale (în anulare).

b) Procedura aprobării tacite a cererii de emitere a autorizaţiei de construire.

Procedura aprobării tacite a fost reglementată prin O.U.G. nr. 27/2003[1] şi se aplică tuturor autorizaţiilor[2] emise de autorităţile administraţiei publice, inclusiv autorizaţiei de construire.

Potrivit acestei reglementări, autorizaţia este considerată acordată persoanei care a solicitat-o, dacă autoritatea administraţiei publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea autorizaţiei.

Răspunsul negativ al autorităţii publice competente, comunicat în termenul legal, nu echivalează cu aprobarea tacită.

Aşa cum am arătat, termenul pentru emiterea autorizaţiei de construire este de maximum 30 de zile de la data depunerii cererii de autorizare, însoţită de întreaga documentaţie tehnică pe baza căreia se va emite autorizaţia.

În cazul în care se constată o neregularitate a documentaţiei depuse, autoritatea administraţiei publice va notifica acest fapt solicitantului autorizaţiei, cu cel puţin 10 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizaţii, precizând, totodată, şi modul de remediere a deficienţelor constatate.

În acest caz, termenul de emitere sau, după caz, de reînnoire a autorizaţiei se prelungeşte, în mod corespunzător, cu 10 zile.

După expirarea termenului legal pentru emiterea autorizaţiei de construire, şi în lipsa unei comunicări scrise din partea autorităţii administraţiei publice, solicitantul se va putea adresa fie autorităţii publice în cauză, fie direct instanţei judecătoreşti de contencios administrativ pentru eliberarea autorizaţiei de construire.

În situaţia în care solicitantul optează pentru calea administrativă, el îi va aduce la cunoştinţă autorităţii publice, care trebuia să emită autorizaţia, aprobarea tacită a cererii sale, urmând ca această autoritate să-i elibereze înscrisul constatator al autorizaţiei de construire.

În cazul în care autoritatea publică respectivă refuză să-i elibereze acest înscris sau nu îi răspunde în termenul legal, solicitantul se va putea adresa instanţei judecătoreşti pentru obligarea autorităţii publice la emiterea autorizaţiei potrivit procedurii aprobării tacite.

Cererea de chemare în judecată a autorităţii administraţiei publice, având ca obiect constatarea aprobării tacite, se introduce la instanţa de contencios administrativ competentă, care va soluţiona cererea în cel mult 30 de zile de la primirea acesteia.

---

[1] O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite (M.Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003) a fost aprobată prin Legea nr. 486/2003 (M.Of. nr. 827 din 22 noiembrie 2003).

[2] Potrivit art. 2 alin. (1) din O.U.G. nr. 27/2003 sunt exceptate de la această procedură autorizaţiile emise în domeniul activităţilor nucleare, cele care privesc regimul armelor de foc, muniţiilor şi explozibililor, regimul drogurilor şi precursorilor, precum şi cele din domeniul siguranţei naţionale.

Judecarea cauzei se va face cu citarea părţilor şi cu participarea procurorului.

Cererea de chemare în judecată va fi însoţită de copia cererii de autorizare cu numărul şi data înregistrării la autoritatea publică pârâtă, precum şi de întreaga documentaţie depusă la această autoritate publică.

Autoritatea publică va putea invoca, în apărarea sa, existenţa unui răspuns scris comunicat reclamantului în termenul legal.

În cazul în care constată existenţa acestui răspuns, purtând data poştei de la locul expedierii corespondenţei sau data la care reclamantul a luat cunoştinţă de răspuns, anterioare expirării termenului legal pentru emiterea autorizaţiei de construire, instanţa va respinge cererea de chemare în judecată formulată în condiţiile acestei proceduri speciale reglementate de O.U.G. nr. 27/2003.

În cazul în care instanţa judecătorească va constata îndeplinirea condiţiilor prevăzute de această reglementare specială, va obliga autoritatea administraţiei publice la emiterea autorizaţiei de construire, fără a interesa motivele care au stat la baza refuzului autorităţii publice pârâte.[1]

Hotărârea judecătorească se redactează în termen de 10 zile de la pronunţare şi este irevocabilă.

Dacă în urma admiterii acţiunii autoritatea administraţiei publice nu emite autorizaţia de construire în termenul stabilit prin hotărârea judecătorească, la cererea reclamantului instanţa poate obliga conducătorul autorităţii administrative la plata unei amenzi judiciare reprezentând 20% din salariul minim pe economie pentru fiecare zi de întârziere, precum şi la plata unor despăgubiri pentru daunele cauzate prin întârziere. Cererea se judecă de urgenţă şi este scutită de taxă de timbru, iar hotărârea judecătorească poate fi atacată cu recurs, în termen de 5 zile de la pronunţare.

§4. Scoaterea din circuitul agricol şi silvic a terenurilor destinate construirii şi condiţiile în care aceasta poate avea loc

Potrivit art. 91 alin. (1) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată,[2] amplasarea construcţiilor de orice fel se face numai în intravilanul localităţilor.

Prin excepţie de la această regulă, anumite construcţii care, prin natura lor, pot genera efecte de poluare a factorilor de mediu precum şi adăposturile pentru animale vor fi amplasate în extravilan. În acest caz, amplasamentele se vor stabili pe bază de

---

[1] Potrivit art. 16 din O.U.G. nr. 27/2003, în cazul în care, după obţinerea autorizaţiei pe această cale specială, autoritatea administraţiei publice constată neîndeplinirea unor condiţii importante prevăzute pentru eliberarea autorizaţiei, va notifica titularului autorizaţiei neregularităţile constatate, modul de remediere a tuturor deficienţelor identificate, precum şi termenul în care acestea trebuie remediate, termen care nu poate fi mai mic de 30 de zile.

În cazul în care autoritatea administraţiei publice constată neîndeplinirea unor condiţii care aduc o atingere gravă interesului public, siguranţei naţionale, ordinii şi sănătăţii publice şi care nu pot fi sau nu au fost remediate în termen de 30 de zile, va revoca autorizaţia emisă în procedura prevăzută de O.U.G. nr. 27/2003. Actul de revocare va putea fi atacat la instanţa de contencios administrativ.

[2] Legea nr. 18/1991, republicată (M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998), cu modificările şi completările ulterioare.

studii ecologice de impact prealabile, avizate de organele de specialitate privind protecţia mediului [art. 91 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată].

Prin excepţie de la excepţie, este interzisă amplasarea construcţiilor de orice fel pe terenuri agricole din extravilan de clasa I şi a II-a de calitate, pe cele amenajate cu lucrări de îmbunătăţiri funciare, precum şi pe cele planate cu vii şi livezi, parcuri naţionale, rezervaţii, monumente, ansambluri arheologice şi istorice [art. 92 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată].

Prin excepţie şi de la această excepţie, pot fi amplasate pe terenuri de orice fel din extravilan următoarele construcţii:[1]

– construcţiile care servesc activităţile agricole;
– construcţiile cu destinaţie militară;
– căile ferate;
– şoselele de importanţă deosebită;
– liniile electrice de înaltă tensiune;
– forarea şi echiparea sondelor;
– conductele magistrale de transport gaze sau petrol;
– lucrările de gospodărire a apelor şi realizarea de surse de apă.

Potrivit art. 23 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, intravilanul localităţilor se stabileşte prin planurile generale de urbanism aprobate, potrivit legii. Ulterior aprobării acestor planuri de urbanism pot fi introduse în intravilanul localităţilor şi unele terenuri din extravilan, numai în condiţii temeinic fundamentate, pe bază de planuri urbanistice zonale, aprobate în condiţiile legii.

Terenurile destinate construirii, situate în intravilanul localităţilor, se scot din circuitul agricol, temporar sau definitiv, potrivit legii [art. 23 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Scoaterea definitivă din circuitul agricol a terenurilor agricole situate în extravilan, din clasa I şi a II-a de calitate, a celor amenajate cu lucrări de îmbunătăţiri funciare, precum şi a celor plantate cu vii şi livezi pentru extinderea intravilanului localităţilor se face la propunerea consiliilor locale, prin ordin al directorului Direcţiei Agricole şi de Dezvoltare Rurală cu avizul Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale [art. 92 alin. (3) din Legea nr. 18/1991, republicată, modificat prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente[2]].

În celelalte cazuri, scoaterea definitivă sau temporară a terenurilor din circuitul agricol sau silvic se aprobă după cum urmează[3]:

– de organele agricole sau silvice judeţene sau ale municipiului Bucureşti, pentru terenurile în suprafaţă de până la 1 ha;

– de Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale pentru terenurile în suprafaţă de până la 100 ha;

– de Guvern, pentru terenurile a căror suprafaţă depăşeşte 100 ha.

Scoaterea definitivă din circuitul agricol şi silvic a terenurilor situate în extravilanul localităţilor se face cu plata de către persoanele fizice sau juridice solicitante a

---

[1] Art. 92 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată.
[2] M.Of. nr. 653 din 22 iulie 2005.
[3] Art. 94 şi art. 95 din Legea nr. 18/1991, republicată.

taxelor prevăzute de lege[1], din care se constituie Fondul de ameliorare a fondului funciar, aflat la dispoziţia Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale. Este scutită de taxă scoaterea definitivă din circuitul agricol şi silvic a terenurilor destinate construcţiilor care deservesc activităţile agricole şi silvice, lucrărilor de îmbunătăţiri funciare, regularizării cursurilor de apă, realizării de surse de apă potabilă şi obiective meteorologice, precum şi a terenurilor agricole sau silvice, în suprafaţă de până la 500 mp, aflate în proprietatea persoanelor în vârstă de până la 40 de ani şi care doresc să îşi construiască o locuinţă.[2]

De asemenea, este exceptată de la plata taxei scoaterea din circuitul agricol sau silvic a terenurilor incluse în perimetrele agricole din satele sau cătunele demolate, aflate în curs de reconstrucţie [art. 92 alin. (7) din Legea nr. 18/1991, republicată].

Pentru scoaterea temporară a terenurilor din circuitul agricol sau silvic, titularul aprobării este obligat să depună o garanţie în bani egală cu taxa prevăzută de lege pentru scoaterea definitivă a acestor terenuri din circuitul agricol sau silvic. Această garanţie va fi restituită titularului investiţiei dacă şi-a îndeplinit obligaţiile cu privire la redarea terenurilor circuitului agricol sau silvic, existând confirmarea, în acest sens, atât a organelor judeţene agricole sau silvice, cât şi a proprietarului terenului. În cazul în care titularul aprobării scoaterii terenurilor din circuitul agricol sau silvic nu execută lucrările de calitate şi la termenele prevăzute în actele de aprobare, organul agricol sau silvic va dispune executarea acestor lucrări din garanţia depusă.

Potrivit art. 100 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată, titularii obiectivelor de investiţii amplasate pe terenuri agricole şi forestiere sunt obligaţi să ia măsuri prealabile executării construcţiilor de decopertare a stratului de sol fertil de pe suprafeţele amplasamentelor aprobate, pe care să-l depoziteze şi să-l niveleze pe terenuri neproductive sau slab productive, indicate de organele agricole sau silvice, în vederea punerii în valoare sau a ameliorării acestora. Depozitarea se poate face numai cu acordul proprietarilor terenurilor, care nu au obligaţia de plată pentru sporul de valoare astfel obţinut şi nici nu pot pretinde despăgubiri pentru perioada de nefolosire a terenului.

Titularii lucrărilor de investiţii care deţin terenuri pe care nu le mai folosesc, cum sunt cele rămase în urma excavării de materii prime (cărbune, caolin, argilă, pietriş), de la sondele abandonate şi altele asemenea, sunt obligaţi să ia măsurile necesare de amenajare şi de nivelare, dându-le o folosinţă agricolă, iar dacă aceasta nu este posibilă, o folosinţă piscicolă sau silvică, în termen de 2 ani de la terminarea investiţiei. Beneficiarilor acestor lucrări nu li se va mai aproba scoaterea din circuitul agricol sau silvic a altor terenuri, dacă nu şi-au respectat aceste obligaţii. Execuţia acestor lucrări se face de unităţi specializate ale Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale, din fondurile prevăzute de beneficiarii investiţiilor, în condiţiile legii.

Potrivit art. 102 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată, liniile de telecomunicaţii şi cele de transport şi distribuire a energiei electrice, conductele de transport pentru alimentare cu apă, canalizare, produse petroliere, gaze, precum şi alte insta-

---

[1] Cuantumul acestor taxe este prevăzut în anexele nr. 1 şi 2 din Legea nr. 18/1991, republicată.

[2] Art. 92 alin. (6) din Legea nr. 18/1991, republicată.

laţii similare, se vor grupa şi amplasa de-a lungul şi în imediata apropiere a căilor de comunicaţii (şosele, căi ferate), a digurilor, canalelor de irigaţii şi de desecări, în aşa fel încât să nu se stânjenească execuţia lucrărilor agricole. Ocuparea terenurilor în astfel de cazuri se aprobă de către organele agricole sau silvice judeţene sau ale municipiului Bucureşti, indiferent de mărimea suprafeţei necesare, pe baza acordului deţinătorilor şi cu plata despăgubirilor cuvenite.

Ocuparea terenurilor necesare remedierii deranjamentelor în caz de avarii şi executarea unor lucrări de întreţinere la obiectivele menţionate mai sus, care au caracter urgent şi care se execută într-o perioadă de până la 30 de zile, se vor face pe baza acordului prealabil al deţinătorilor de terenuri sau, în caz de refuz, cu aprobarea prefectului judeţului sau al municipiului Bucureşti.

În toate cazurile, deţinătorii de terenuri au dreptul la despăgubiri pentru daunele cauzate [art. 103 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată].

§5. Contractul de concesiune a terenurilor destinate construcţiilor

În situaţiile în care persoanele fizice sau juridice nu deţin terenuri pentru realizarea de construcţii, vor avea posibilitatea să concesioneze, în acest scop, terenuri aparţinând domeniului privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale. Astfel, potrivit art. 13 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, terenurile aparţinând domeniului privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale destinate construirii pot fi vândute, concesionate ori închiriate prin licitaţie, în condiţiile respectării prevederilor documentaţiilor de urbanism şi de amenajare a teritoriului, aprobate potrivit legii, în vederea realizării de construcţii proprietate privată. În schimb, potrivit art. 13 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, terenurile aparţinând domeniului public al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale pot fi concesionate numai în vederea realizării de construcţii sau obiective de uz şi/sau de interes public.

Contractul de concesiune a terenurilor pentru realizarea de construcţii este un contract de drept comun, nefiind întrunite condiţiile pentru a fi calificat contract administrativ. Acest contract este un veritabil contract de locaţiune. Astfel, potrivit art. 1414 C.civ., orice concesiune temporară a unui imobil contra unei prestaţii anuale reprezintă o locaţiune, indiferent sub ce titlu ar fi făcută. Prin acest contract, statul sau o unitate administrativ-teritorială atribuie unei persoane fizice sau juridice pe un timp determinat, folosinţa unui teren în schimbul plăţii unei taxe anuale.

Prin urmare, procedura încheierii unui asemenea contract trebuie reglementată detaliat prin normele legale privind autorizarea construcţiilor, ci nu prin Legea concesiunilor care reglementează contractele de concesiune, ca specie a contractelor administrative.

Părţile în contractele de concesiune a terenurilor pentru realizarea construcţiilor poartă denumirea de concedent şi concesionar.

Concedentul poate fi statul, reprezentat prin autorităţile publice care au în administrare aceste terenuri sau comuna, oraşul şi judeţul, reprezentate prin primarul localităţii (preşedintelui consiliului judeţean) cu aprobarea prealabilă a consiliului local (judeţean).

Concesionar poate fi orice persoană fizică sau juridică. În principiu, concesionarul va fi selectat de către autorităţile publice pe bază de licitaţie. Astfel, potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, terenurile ce fac obiectul licitaţiei se aduc la cunoştinţă publică de către primarii unităţilor administrativ-teritoriale unde sunt situate, printr-o publicaţie afişată la sediul acestora şi tipărită în cel puţin două ziare de largă circulaţie, cu minimum 20 de zile înainte de data licitaţiei.

Publicaţiile privind licitaţia vor cuprinde data şi locul desfăşurării acesteia, suprafaţa şi destinaţia terenului stabilite prin documentaţiile de urbanism, precum şi taxa anuală minimală de redevenţă.

Candidaţii – persoane fizice sau juridice – vor depune la sediul primăriei ofertele lor însoţite de un studiu de fezabilitate cuprinzând, în mod obligatoriu, elementele tehnice necesare pentru caracterizarea funcţionalităţii şi capacităţii construcţiei, a gradului de ocupare a terenului, precum şi a celorlalte elemente cuprinse în certificatul de urbanism. Nu vor fi acceptate decât oferte care corespund prevederilor documentaţiilor de urbanism, aprobate potrivit legii. Cu alte cuvinte, candidaţii trebuie să aibă în cunoştinţă, în prealabil, regimul economic, juridic şi tehnic al terenului pentru care participă la licitaţie şi să se conformeze acestor prescripţii din certificatul de urbanism. Altfel, ofertele depuse vor fi respinse de către comisiile de licitaţie, iar titularii lor vor fi excluşi de la licitaţia propriu-zisă. Deşi Legea nr. 50/1991 nu precizează în mod expres, în realitate procedura licitaţiei având ca obiect aceste terenuri are loc în două etape. În prima etapă se realizează o preselecţie a ofertelor, prin raportarea lor la prevederile documentaţiilor de urbanism, urmărindu-se valorificarea superioară a potenţialului terenului, iar în cea de-a doua etapă, la care participă candidaţii admişi la preselecţie, va fi desemnat adjudecatarul, în funcţie de preţul oferit pentru terenul ce face obiectul licitaţiei.

Limita maximă a preţului de pornire pentru atribuirea concesiunii se stabileşte prin hotărârea consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, după caz, astfel încât să se asigure recuperarea în 25 de ani a preţului de vânzare al terenului, în condiţii de piaţă, la care se adaugă costul lucrărilor de infrastructură aferente (art. 17 din Legea nr. 50/1991, republicată).

Împotriva licitaţiei, până la momentul adjudecării, se va putea face contestaţie, de către orice persoană interesată, la judecătoria în a cărei rază teritorială are loc licitaţia. Contestaţia suspendă desfăşurarea licitaţiei până la soluţionarea sa definitivă[1].

Pe baza procesului-verbal de adjudecare a licitaţiei sau a hotărârii consiliului local (judeţean), respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, în situaţiile prevăzute în mod expres de lege se va încheia actul de concesiune, care se va înregistra de către concesionar în evidenţele de publicitate imobiliară în termen de 10 zile de la data adjudecării sau emiterii hotărârii (art. 21 din Legea nr. 50/1991, republicată).

Potrivit acestor din urmă dispoziţii legale, contractul de concesiune este valabil, deci produce efecte juridice numai dacă se încheie în formă scrisă, altfel neexistând posibilitatea înscrierii dreptului de concesiune în cartea funciară. Totuşi, momentul încheierii contractului de concesiune este acela al primirii de către concesionar a

[1] Art. 20 din Legea nr. 50/1991, republicată.

acceptării ofertei sale de către concedent, potrivit sistemului recepțiunii din dreptul civil.[1] Redactarea înscrisului constatator al contractului și semnarea lui reprezintă obligații ale părților contractante, partea în culpă putând fi obligată pe cale judecătorească la îndeplinirea acestor obligații.

Licitația se efectuează de comisiile constituite, în acest scop, prin hotărâre a consiliilor locale și județene, respectiv a Consiliului General al Municipiului București. Comisiile funcționează în cadrul consiliilor locale în a căror rază administrativ-teritorială sunt situate terenurile.

Prin excepție, terenurile destinate construirii se pot concesiona fără licitație publică, cu plata taxei de redevență stabilite, potrivit legii, ori pot fi date în folosință pe termen limitat, în următoarele situații:[2]

a) pentru realizarea de obiective de utilitate publică sau de binefacere, cu caracter social, fără scop lucrativ, altele decât cele care se realizează de către colectivitățile locale pe terenurile acestora.

Această situație se referă la concesionarea terenurilor din domeniul public în favoarea unor persoane juridice (de drept public) care nu dețin astfel de terenuri. Astfel, de exemplu, o unitate administrativ-teritorială primește în concesiune un teren proprietate publică a statului sau statul ia în concesiune un teren aparținând domeniului public de interes local pentru realizarea unui obiectiv de utilitate publică: spital, școală etc.;

b) pentru realizarea de locuințe de către Agenția Națională pentru Locuințe;

c) pentru realizarea de locuințe pentru tineri până la împlinirea vârstei de 35 de ani;

d) pentru strămutarea gospodăriilor afectate de dezastre, potrivit legii;

e) pentru extinderea construcțiilor pe terenuri alăturate, la cererea proprietarului, dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

– vecinii nu au ori nu își exercită dreptul de preempțiune;

– construcțiile au fost realizate în regim de concesionare,

– terenurile învecinate sunt improprii realizării de construcții noi, independente, datorită suprafeței și dimensiunilor acestora.

f) pentru lucrări de protejare ori de punere în valoare a monumentelor istorice cu avizul conform al Ministerului Culturii și Patrimoniului Național, pe baza documentațiilor de urbanism avizate potrivit legii.

Suprafața maximă a terenului care poate fi concesionat pentru realizarea construcțiilor diferă după felul construcțiilor și mediul urban sau rural în care acestea vor fi realizate, astfel:[3]

a) în localitățile urbane:

– până la 450 mp, pentru un apartament într-o clădire cu parter sau parter și etaj;

– până la 300 mp, pentru un apartament într-o clădire cu parter și etaj, cu 2 apartamente;

– până la 250 mp, pentru un apartament, în cazul clădirilor cu parter și mai multe etaje, având cel mult 6 apartamente;

---

[1] Pentru detalii, a se vedea *A. Trăilescu*, Momentul încheierii actelor de gestiune ale administrației publice locale, în Dreptul nr. 10/1999, p. 37.

[2] Art. 15 din Legea nr. 50/1991, republicată.

[3] Art. 18 lit. a) și b) din Legea nr. 50/1991, republicată.

Pentru clădirile cu mai mult de 6 apartamente suprafaţa de teren va fi stabilită potrivit documentaţiilor de urbanism.

Potrivit art. 40 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 50/1991, republicată, în cazul clădirilor cu mai multe apartamente, proprietarii apartamentelor dobândesc şi o cotă parte din dreptul de concesiune asupra terenului aparţinând domeniului privat al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale, proporţional cu suprafaţa utilă a locuinţelor, a caselor de vacanţă ori a suprafeţelor cu altă destinaţie din clădire, după caz.

b) în localităţile rurale, până la 1000 mp pentru o locuinţă.

Durata concesiunii se stabileşte de către consiliile locale, consiliile judeţene, respectiv de Consiliul General al Municipiului Bucureşti, în funcţie de prevederile documentaţiilor de urbanism şi de natura construcţiei (art. 22 din Legea nr. 50/1991, republicată). Cu alte cuvinte, prin hotărârea de aprobare a concesionării terenurilor, se va stabili, printre condiţiile de încheiere a contractului, şi durata acestuia, care trebuie respectată de către cel împuternicit să semneze contractul.

Drepturile şi obligaţiile părţilor sunt prevăzute în contractul de concesiune.

Concedentul are obligaţia principală de a pune la dispoziţia concesionarului terenul concesionat şi dreptul de a încasa taxa anuală de concesiune.

Concesionarul este obligat să plătească taxa de concesiune şi să folosească terenul potrivit destinaţiei pentru care a fost concesionat. El are dreptul de a primi terenul concesionat în momentul încheierii contractului sau la o dată ulterioară convenită cu concedentul.

Contractul de concesiune încetează în următoarele cazuri:

– prin acordul părţilor;

– la expirarea termenului pentru care a fost încheiat;

– în cazul desfiinţării sau înstrăinării construcţiei pentru realizarea căreia a fost concesionat terenul;

– prin moartea concesionarului.

În acest sens, art. 41 din Legea nr. 50/1991, republicată, prevede că dreptul de concesiune asupra terenului se transmite în caz de succesiune sau de înstrăinare a construcţiei pentru a cărei realizare a fost constituit. În aceste cazuri, contractul de concesiune încetează, el urmând a fi încheiat cu noul dobânditor al construcţiei.

– în cazul nesolicitării emiterii autorizaţiei de construire şi neînceperii construcţiei în termen de cel mult un an de la data obţinerii actului de concesionare a terenului (art. 36 din Legea nr. 50/1991, republicată).

Aceste condiţii sunt cumulative, nefiind posibilă păstrarea dreptului de concesiune, numai ca urmare a îndeplinirii uneia din aceste condiţii. Astfel, solicitarea emiterii autorizaţiei trebuie să fie urmată de începerea lucrărilor de construire, în termenul legal. În caz contrar, va avea loc retragerea concesiunii cu titlu de sancţiune aplicată concesionarului vinovat de neîndeplinirea obligaţiilor prevăzute de lege.

§6. Obligaţiile beneficiarilor, proiectanţilor şi executanţilor lucrărilor de construire

Potrivit art. 75 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată, după obţinerea autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor), inves-

titorul (beneficiarul) şi executantul acestor lucrări vor răspunde de realizarea următoarelor operaţiuni:[1]

a) urmărirea execuţiei lucrărilor;

b) întocmirea cărţii tehnice a construcţiei;

c) efectuarea recepţiei la terminarea lucrărilor precum şi a recepţiei finale, după expirarea perioadei de garanţie;

d) urmărirea comportării în exploatare a construcţiei.

Urmărirea execuţiei lucrărilor se asigură printr-un diriginte de şantier şi printr-un responsabil tehnic cu execuţia, atestat. Dirigintele de şantier este reprezentantul beneficiarului şi urmăreşte ca execuţia lucrărilor să se facă în deplină concordanţă cu prevederile autorizaţiei de construire, inclusiv cu proiectul tehnic, care stă la baza emiterii acesteia. Responsabilul tehnic cu execuţia atestat este reprezentantul executantului (persoană juridică cu profil de activitate în construcţii) şi răspunde de modul de executare a lucrărilor de construire (desfiinţare a construcţiei).

Cartea tehnică a construcţiei reprezintă ansamblul documentelor privind construcţia, emise în toate etapele realizării ei, începând cu certificatul de urbanism şi sfârşind cu procesul-verbal de recepţie finală a lucrărilor. Cartea tehnică se întocmeşte şi se completează pe parcursul executării construcţiei, de toţi factorii care concură la realizarea lucrărilor, prin grija dirigintelui de şantier. După recepţia finală, Cartea tehnică se completează în continuare pe întreaga durată de existenţă a construcţiei, cu toate intervenţiile asupra acesteia, prin grija beneficiarului, indiferent dacă acesta este investitorul sau un dobânditor ulterior al construcţiei.

Recepţia lucrărilor de construcţii şi a instalaţiilor aferente este actul prin care investitorul declară că acceptă şi preia lucrarea, cu sau fără rezerve şi că aceasta poate fi dată în folosinţă. Prin actul de recepţie se confirmă faptul că executantul şi-a îndeplinit obligaţiile în conformitate cu prevederile contractuale şi ale documentaţiei de execuţie. Recepţia lucrărilor de construcţii de orice categorie şi a instalaţiilor aferente acestora se efectuează atât la lucrări noi, cât şi la intervenţiile în timp asupra construcţiilor existente (reparaţii capitale, consolidări, modificări, modernizări, extinderi etc.).

Recepţia construcţiilor se realizează în două etape:[2]

– recepţia la terminarea lucrărilor;

– recepţia la expirarea perioadei de garanţie (recepţia finală).

Efectuarea recepţiei la terminarea lucrărilor este obligatorie şi în situaţia realizării lucrărilor în regie proprie. La această recepţie se examinează respectarea prevederilor autorizaţiei de construire, a documentaţiei de execuţie şi a prevederilor contractului încheiat între investitor şi executant.

La recepţia finală se verifică finalizarea lucrărilor stabilite prin procesul-verbal de recepţie la terminarea lucrărilor şi modul de comportare a construcţiilor şi instalaţiilor aferente pe perioada de garanţie, inclusiv viciile aferente şi remedierea lor.

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi prevederile Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcţii (M.Of. nr. 12 din 24 ianuarie 1995).

[2] Pentru detalii procedurale, a se vedea Regulamentul privind recepţia lucrărilor de construcţii şi instalaţii aferente acestora, aprobat prin H.G. nr. 273/1994 (M.Of. nr. 193 din 28 iulie 1994) şi art. 75 lit. c) din Normele Metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

Urmărirea comportării în exploatare a construcţiei se face după recepţia finală a lucrărilor, pe toată durata existenţei acesteia, beneficiarul având obligaţia de a lua măsurile necesare pentru asigurarea cerinţelor de calitate a construcţiilor, conform prevederilor legale.

După realizarea construcţiilor, investitorul sau beneficiarul acestora are următoarele obligaţii[1]:

a) aducerea la cunoştinţa emitentului autorizaţiei de construire şi a Inspectoratului de Stat în Construcţii a datei şi orei începerii lucrărilor de construcţii autorizate;

b) amplasarea la loc vizibil a panoului de identificare a investiţiei;

c) anunţarea autorităţilor publice menţionate despre finalizarea lucrărilor de construcţii;

d) regularizarea taxelor datorate administraţiei publice locale;

La data efectuării recepţiei la terminarea lucrărilor investitorul are obligaţia de a regulariza taxele de autorizare legale, în funcţie de valoarea finală a investiţiei, justificată cu documente. Această valoare va fi comunicată Inspectoratului de Stat în Construcţii de către emitentul autorizaţiei de construire.

e) declararea investiţiei în vederea impunerii;

f) obţinerea autorizaţiei pentru desfăşurarea unor activităţi economice ori a autorizaţiei sanitare de funcţionare.

Aceste autorizaţii se emit de către autoritatea teritorială competentă, numai pentru construcţiile executate pe baza autorizaţiei de construire şi pentru care s-a efectuat recepţia la terminarea lucrărilor.

Construcţiile executate fără autorizaţie de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum şi cele pentru care nu s-a efectuat recepţia la terminarea lucrărilor, nu se consideră finalizate şi, prin urmare, nu pot primi autorizaţie de funcţionare pentru a putea fi înscrise în Cartea funciară. În această situaţie, se vor aplica sancţiunile prevăzute de lege[2].

Potrivit art. 76 alin. (2) lit. b din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, toate construcţiile proprietate particulară se declară, în vederea impunerii, la organele financiare teritoriale sau la unităţile subordonate acestora, după terminarea lor completă şi nu mai târziu de 15 zile de la data expirării termenului de valabilitate a autorizaţiei de construire. *Proiectantul lucrărilor de construire are următoarele obligaţii*[3]:

– asigurarea calităţii proiectului tehnic care trebuie să fie în deplină concordanţă cu reglementările legale şi tehnice în vigoare;

– prezentarea proiectului elaborat spre verificare specialiştilor verificatori de proiecte atestaţi stabiliţi de investitor şi soluţionarea neconformităţilor sau a neconcordanţelor semnalate;

– atenţionarea beneficiarului cu privire la exigenţele urbanistice cărora trebuie să li se subordoneze realizarea obiectivului de investiţii, în raport cu reglementările urbanistice sau, după caz, cu privire la incompatibilităţile tehnice sau urbanistice pe care acesta le generează în zona de amplasament;

---

[1] Art. 76 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[2] Art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată.

[3] Art. 78 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

Executantul are, în baza contractului de antrepriză, următoarele obligații:[1]

– să sesizeze investitorul cu privire la neconformitățile și/sau neconcordanțele constatate în proiect, în vederea soluționării lor de către proiectant;

– să înceapă executarea lucrărilor numai în condițiile precizate în autorizația de construire (desființare a construcțiilor);

– să execute lucrările numai pe baza și în conformitate cu proiectul tehnic de execuție, verificat de specialiști atestați, potrivit legii.

Pe durata realizării lucrărilor de construire, executantul răspunde cu privire la celelalte obligații pe care le are, în conformitate cu legislația în vigoare privind calitatea în construcții.

Secțiunea a 4-a. Actele administrative de sancționare contravențională în domeniul construcțiilor

Încălcarea normelor legale în materia autorizării, executării și desființării construcțiilor atrage răspunderea civilă, penală sau contravențională a persoanelor vinovate.

Legea nr. 50/1991 reglementează în mod special numai răspunderea penală și contravențională, ceea ce înseamnă că răspunderea civilă va putea fi angajată potrivit altor reglementări speciale sau dispozițiilor Codului civil.

Astfel, potrivit art. 24 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, constituie infracțiuni următoarele fapte:

a) executarea, fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, a lucrărilor de construire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum și a oricăror alte lucrări, indiferent de valoare, la construcțiile reprezentând monumente istorice, inclusiv la cele din zonele lor de protecție, stabilite potrivit legii;

b) continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control;

c) întocmirea ori semnarea proiectelor tehnice, precum și a proiectelor pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții pentru alte specialități decât cele certificate prin diplomă universitară, în condițiile prevăzute de lege;

– refuzul emiterii certificatului de urbanism.

Aceste fapte penale se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă de la 1000 lei la 5000 lei [art. 24 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Sesizarea organelor de urmărire penală cu privire la comiterea acestor infracțiuni se va face de către organele administrative cu atribuții de control al respectării legalității în domeniul executării construcțiilor.

Potrivit art. 26 alin (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, constituie contravenții următoarele fapte:

– executarea sau desființarea totală ori parțială, fără autorizație, a lucrărilor de construire, cu excepția celor prevăzute, în mod expres de lege;

– executarea sau desființarea, cu nerespectarea prevederilor autorizației și a proiectului tehnic, a lucrărilor de construire, cu excepția lucrărilor la imobilele ce reprezintă monumente istorice sau situate în zona de protecție a acestor monumente ori în

[1] Art. 79 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

zonele protejate[1], precum şi continuarea executării lucrărilor autorizate fără solicitarea unei noi autorizaţii de construire, în cazul în care intervin modificări ale proiectului în timpul executării lucrărilor, dar în perioada de valabilitate a autorizaţiei de construire.

– aprobarea furnizării de utilităţi urbane, ca urmare a executării de lucrări de branşamente şi racorduri la reţele pentru construcţii noi neautorizate;

– menţinerea după expirarea termenului prevăzut prin autorizaţie sau după terminarea lucrărilor autorizate ori adaptarea în alte scopuri, faţă de cele prevăzute în autorizaţie, a construcţiilor, lucrărilor şi amenajărilor cu caracter provizoriu;

– neaducerea de către investitor a terenului la starea iniţială, după terminarea lucrărilor de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare şi reabilitare privind căile de comunicaţii, reţele şi dotări tehnico-edilitare, noi capacităţi de producere, de transport, de distribuţie a energiei electrice şi/sau termice, precum şi de reabilitare şi de retehnologizare a celor existente;

– împiedicarea ori sustragerea de la efectuarea controlului, prin interzicerea accesului organelor de control abilitate sau prin neprezentarea documentelor şi a actelor solicitate;

– neanunţarea datei de începere a lucrărilor de construcţii autorizate autorităţii emitente a autorizaţiei de construire şi inspectoratului teritorial în construcţii;

– neemiterea certificatelor de urbanism în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii, precum şi emiterea de certificate de urbanism incomplete ori cu date eronate, care nu conţin lista privind avizele şi acordurile legale necesare, în raport cu obiectivul de investiţii;

– condiţionarea emitererii certificatului de urbanism de elaborarea prealabilă a unei documentaţii de urbanism sau a oricăror documentaţii tehnice de definire a scopului solicitării, precum şi refuzul nejustificat ori condiţionarea furnizării informaţiilor de interes public în domeniul regimului urbanisitic al localităţii;

– emiterea autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) în următoarele condiţii:

a) în lipsa unui drept real asupra imobilului, care să confere dreptul de a solicita autorizaţie de construire (desfiinţare a construcţiilor);

b) în lipsa sau cu nerespectarea prevederilor documentaţiilor de urbanism, aprobate potrivit legii;

c) în baza unor documentaţii incomplete sau elaborate în neconcordanţă cu prevederile certificatului de urbanism, ale Codului civil, ale conţinutului-cadru al documentaţiei tehnice pentru autorizarea executării lucrărilor de construcţii, care nu conţin avizele şi acordurile necesare sau care nu sunt verificate potrivit legii;

d) în lipsa expertizei tehnice privind punerea în siguranţă a întregii construcţii, în cazul lucrărilor de consolidare,

e) în baza altor documente decât cele cerute de lege;

– neorganizarea şi neexercitarea controlului privind disciplina în autorizarea executării lucrărilor de construcţii de către compartimentele abilitate din cadrul apara-

[1] Potrivit art. 24 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, asemenea fapte constituie infracţiuni.

tului propriu al consiliilor judeţene şi locale în unităţile lor administrativ-teritoriale, în concordanţă cu competenţele de autorizare, precum şi neurmărirea modului de îndeplinire a celor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcţii;

– neîndeplinirea, la termenul stabilit, a măsurilor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcţii la controlul anterior;

– refuzul sau obstrucţionarea, de orice fel, a accesului persoanelor fizice sau al reprezentanţilor persoanelor juridice la studiile de teren şi documentaţiile elaborate pentru realizarea investiţiilor, precum şi la lucrările de amenajare a teritoriului şi de urbanism, aflate în arhivele consiliilor judeţene, respectiv ale Consiliului General al Municipiului Bucureşti, în condiţiile stabilite prin hotărârea acestor consilii;

– depăşirea termenului de 15 zile pentru emiterea avizelor şi acordurilor necesare în vederea autorizării lucrărilor în construcţii.

Persoanele fizice sau juridice care comit asemenea contravenţii vor fi sancţionate cu amendă, cuantumul acesteia actualizându-se anual prin hotărâre a Guvernului [art. 26 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Sancţiunea amenzii poate fi aplicată şi reprezentantului persoanei juridice, precum şi funcţionarilor publici responsabili de verificarea documentaţiilor care stau la baza emiterii certificatului de urbanism şi a autorizaţiilor de construire sau de desfiinţare a construcţiilor.

De asemenea, potrivit art. 26 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată, pot fi sancţionaţi cu amendă contravenţională şi funcţionarii publici care au semnat certificatul de urbanism şi autorizaţia de construire, potrivit competenţelor stabilite de lege, dacă aceste documente au fost emise cu încălcarea legii. Considerăm însă că aceşti funcţionari publici vor fi sancţionaţi numai dacă se dovedeşte că au semnat certificatul de urbanism sau autorizaţia de construire, cunoscând că actul respectiv este nelegal sau aveau obligaţia să verifice, în prealabil, legalitatea acestuia şi nu şi-au îndeplinit această obligaţie. Cu alte cuvinte, răspunderea contravenţională poate fi angajată şi în această situaţie numai dacă fapta a fost comisă cu vinovăţie, în una din cele două forme ale sale: intenţia sau culpa.

Săvârşirea faptelor ce constituie contravenţii se constată de către organele de control ale consiliilor judeţene şi ale consiliilor locale, potrivit competenţelor de emitere a autorizaţiilor de construire (desfiinţare a construcţiilor). Astfel, personalul cu atribuţii de control din cadrul consiliului judeţean constată contravenţiile în materia construcţiilor a căror autorizare intră în competenţa preşedintelui acestui consiliu. În mod corespunzător, constatarea contravenţiilor privitoare la construcţiile a căror autorizare este dată în competenţa primarului se face de către persoanele abilitate, în acest scop, din cadrul aparatului propriu de specialitate al consiliului local.

Aplicarea sancţiunii contravenţionale se face de către şeful compartimentului care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului şi de urbanism sau, după caz, de preşedintele consiliului judeţean ori de primarul unităţii administrativ-teritoriale în care s-a săvârşit contravenţia [art. 27 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată]. În acest scop, procesele-verbale de constatare a contravenţiilor vor fi înaintate de către agentul constatator funcţionarilor publici sau autorităţilor publice care au competenţa aplicării sancţiunii contravenţionale.

Legea nr. 50/1991 nu prevede un termen în care aceste procese-verbale trebuie înaintate superiorului ierarhic al agentului constatator pentru aplicarea sancţiunii. Cu

toate acestea, trebuie avut în vedere faptul că, potrivit art. 31 din această lege, dreptul de a constata contravenţiile şi de a aplica amenzile contravenţionale se prescrie în termen de 2 ani de la data săvârşirii faptei.

Până la data aplicării sancţiunii contravenţionale, procesul-verbal de constatare a contravenţiei reprezintă o simplă operaţiune tehnico-materială, neproducând nici un efect juridic.

Contravenţiile privind executarea sau desfiinţarea construcţiilor fără autorizaţie sau cu nerespectarea acesteia pot fi constatate şi de organele de poliţie, după care procesul-verbal de constatare a contravenţiei se trimite de îndată conducătorului autorităţii administraţiei publice pe teritoriul căreia s-a săvârşit contravenţia, în vederea aplicării sancţiunii, potrivit legii [art. 27 alin. (6) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Controlul statului în domeniile amenajării teritoriului, urbanismului şi autorizării executării lucrărilor de construcţii se exercită de Inspectoratul de Stat în Construcţii, pe întreg teritoriul ţării, şi de inspectoratele teritoriale ale acestuia care dispun măsurile şi sancţiunile prevăzute de lege şi înştiinţează despre acestea autoritatea administraţiei publice pe teritoriul căreia s-au comis contravenţiile. În această situaţie, organele de control ale consiliilor judeţene sau locale, după caz, au obligaţia să urmărească modul de îndeplinire a măsurilor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcţii.

Pe lângă sancţiunea principală constând în amendă, autorităţile administrative competente mai pot stabili şi unele sancţiuni contravenţionale complementare. Astfel, potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, odată cu aplicarea amenzii contravenţionale se dispune oprirea executării lucrărilor, precum şi, după caz, luarea măsurilor de încadrare a acestora în prevederile autorizaţiei sau de desfiinţare a lucrărilor executate fără autorizaţie ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, într-un termen stabilit în procesul-verbal de constatare a contravenţiei.

Astfel, sancţiunile contravenţionale care pot fi dispuse pentru executarea nelegală a lucrărilor de construcţii se împart în:

1. sancţiuni principale care constau în:

a) amenda contravenţională[1];

b) oprirea executării lucrărilor în construcţii.

2. sancţiuni complementare alternative care constau în:

a) luarea măsurilor de încadrare a lucrărilor de construcţii în prevederile autorizaţiei care pot consta în:

– modificarea construcţiei realizate, prin desfiinţarea ei parţială;

– executarea unor lucrări de consolidare a construcţiei executate sau parţial executate cu nerespectarea autorizaţiei;

– refacerea proiectului de executare a lucrărilor de construire, aducându-se modificările necesare;

– emiterea unei noi autorizaţii de construire, în mod excepţional, dacă este posibilă salvarea construcţiilor realizate,

b) desfiinţarea lucrărilor realizate fără autorizaţie de construire ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, dacă încadrarea construcţiei în prevederile autorizaţiei nu mai este posibilă.

---

[1] Potrivit art. 26 alin. (6) din Legea nr. 50/1991, pentru abaterile săvârşite în domeniul de reglementare al acestei legi nu se aplică sancţiunea avertisment.

În cazul săvârşirii unei contravenţii în domeniul construcţiilor se vor aplica, în mod obligatoriu, ambele sancţiuni principale (amenda şi oprirea executării lucrărilor), precum şi una din sancţiunile contravenţionale complementare (încadrarea lucrărilor în prevederile autorizaţiei sau desfiinţarea acestora).

Dintre sancţiunile complementare are prioritate luarea măsurilor de încadrare a lucrărilor de contravenţii în prevederile autorizaţiei. Această sancţiune va putea fi aplicată dacă sunt îndeplinite, în mod cumulativ, următoarele condiţii:

a) s-a emis autorizaţie de construire pentru lucrările executate;

b) este posibilă încadrarea lucrărilor de construcţii în prevederile autorizaţiei existente.

Dacă a expirat termenul de valabilitate a autorizaţiei de construire, contravenientul va trebui să facă demersurile legale pentru obţinerea unei noi autorizaţii, în termenul stabilit prin procesul-verbal de sancţionare contravenţională.

Sancţiunea complementară a desfiinţării construcţiei priveşte numai construcţiile executate fără autorizaţie de construire şi poate fi aplicată numai în două cazuri:

a) nu este posibilă autorizarea construcţiei realizate, din motive tehnice;

b) este posibilă autorizarea construcţiei, dar contravenientul nu a obţinut autorizaţia necesară până la expirarea termenului de intrare în legalitate stabilit în procesul-verbal de sancţionare contravenţională.

Această măsură foarte severă, cu consecinţe deosebit de păgubitoare pentru contravenient, poate fi luată numai ca urmare a culpei grave a acestuia (executarea lucrărilor fără autorizaţie de construire sau refuzul de a intra în legalitate) şi a imposibilităţii tehnice de încadrare a lucrărilor în prevederile unei autorizaţii de construire. Pierderea valabilităţii autorizaţiei nu constituie însă un motiv care să împiedice, în mod obiectiv, salvarea construcţiei executate în mod nelegal, întrucât este posibilă prelungirea autorizaţiei existente sau emiterea unei noi autorizaţii de construire.

Nerespectarea prevederilor autorizaţiei de construire atrage sancţiunea complementară mai uşoară, aceea a încadrării lucrărilor în prevederile autorizaţiei, întrucât culpa contravenientului este şi ea mai uşoară, el executând lucrările cu ştiinţa autorităţilor publice, ci nu în mod clandestin. La rândul lor, autorităţile publice au dreptul, dar şi obligaţia, de a constata în timp util orice abateri de la prevederile autorizaţiilor emise şi de a lua, în mod prompt, măsurile necesare pentru reîncadrarea construcţiilor în prevederile autorizaţiei de construire. De aceea, considerăm că nimic nu împiedică autorităţile publice competente să menţină şi construcţiile realizate fără autorizaţie de construire, dacă este posibilă încadrarea acestora în prevederile unei viitoare autorizaţii de construire, întrucât o anumită culpă pentru realizarea nelegală a construcţiilor revine şi acestor autorităţi publice care nu şi-au îndeplinit, în mod corespunzător, atribuţiile de control cu privire la respectarea legii în domeniul construcţiilor.

Acest drept de apreciere aparţine însă, în exclusivitate, administraţiei publice care poate considera că menţinerea unei construcţii realizate fără autorizaţie nu este posibilă din motive tehnice sau urbanistice. În sensul celor susţinute de noi sunt şi prevederile art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, potrivit cărora decizia menţinerii sau a desfiinţării construcţiilor realizate fără autorizaţie de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia se va lua de către autoritatea administraţiei pu-

blice competente, pe baza planurilor urbanistice şi a regulamentelor aferente, avizate şi aprobate în condiţiile legii sau, după caz, de instanţa judecătorească. Menţionăm însă că, în realitate, instanţa poate confirma sau infirma măsurile dispuse de autorităţile publice, şi nu le va dispune în locul acestora, neavând o astfel de competenţă legală, în caz contrar având loc o încălcare a regulilor în materie de competenţă şi a principiului separaţiei puterilor publice. Asupra controlului judecătoresc privind sancţiunile contravenţionale în materia autorizării executării construcţiilor vom reveni.

Dintre toate sancţiunile contravenţionale aplicate în situaţiile nerespectării disciplinei autorizării construcţiilor, Inspectoratul de Stat în Construcţii şi inspectoratele sale teritoriale pot aplica numai sancţiunile principale (amenda şi oprirea executării lucrărilor), nu şi sancţiunile complementare (încadrarea lucrărilor în prevederile autorizaţiei de construire sau desfiinţarea construcţiilor).

Această concluzie reiese din prevederile art. 28 coroborate cu cele ale art. 29 din Legea nr. 50/1991, republicată. Astfel, după ce în art. 28 alin. (1) al acestei legi se menţionează sancţiunile contravenţionale ce pot fi aplicate de autorităţile publice locale competente, în art. 29 alin. (2) se prevede că Inspectoratul de Stat în Construcţii şi inspectoratele sale teritoriale pot dispune oprirea executării lucrărilor de construire sau de desfiinţare, după caz, atunci când constată că acestea se realizează cu încălcarea dispoziţiilor legale, a cerinţelor privind asigurarea calităţii în construcţii, fără proiect tehnic ori pe baza unor autorizaţii nelegal emise.

Dispunându-se măsura opririi executării lucrărilor, contravenientul are interesul de a lua măsurile necesare în vederea încadrării construcţiei în prevederile unei autorizaţii de construire, iar, în caz contrar, se va putea dispune desfiinţarea construcţiei. De aceea, considerăm că, deşi legea nu prevede în mod expres, se impune, din raţiuni de eficienţă a sancţiunilor aplicate, ca Inspectoratul de Stat în Construcţii şi inspectoratele sale teritoriale să dispună, totodată, măsura încadrării lucrărilor în prevederile autorizaţiei de construire şi să stabilească un termen în acest scop. Numai interpretând astfel dispoziţiile art. 28 din Legea nr. 50/1991 are utilitate alineatul al treilea, teza finală, al art. 29 din aceeaşi lege, potrivit căruia organele de control ale consiliilor judeţene sau locale, după caz, au obligaţia să urmărească modul de îndeplinire a măsurilor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcţii.

În caz de neconformare a contravenientului, autorităţile publice competente pot solicita instanţei judecătoreşti luarea măsurii desfiinţării construcţiilor, potrivit art. 28 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată, care prevede că această măsură poate fi dispusă dacă la expirarea termenului de intrare în legalitate stabilit în procesul-verbal de constatare a contravenţiei, contravenientul nu a obţinut autorizaţia necesară.

Spre deosebire de celelalte acte administrative de autoritate, procesul-verbal de sancţionare contravenţională în materia autorizării executării construcţiilor are, numai în parte, caracter executoriu. În concret, acest act administrativ constituie titlu executoriu numai în privinţa sancţiunilor contravenţionale principale (amenda şi oprirea executării lucrărilor), nu şi cu privire la sancţiunile contravenţionale complementare (încadrarea lucrărilor în prevederile autorizaţiei de construire sau desfiinţare a construcţiilor).

Aserţiunea noastră este susţinută de prevederile art. 32 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, potrivit cărora, în cazul în care contravenientul nu se conformează în ter-

men măsurilor dispuse prin procesul-verbal de sancționare contravențională, autoritatea administrației publice locale în a cărei rază teritorială s-a constat contravenția va sesiza instanțele judecătorești, pentru a dispune, după caz:

a) încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației;

b) desființarea construcțiilor realizate nelegal.

Din aceste dispoziții legale rezultă, în mod evident, că instanța de judecată învestită cu o astfel de cerere va verifica, din oficiu, legalitatea procesului-verbal de sancționare contravențională și va confirma sau infirma măsurile dispuse de autoritatea publică, fără a putea să dispună, ea însăși, aceste măsuri (dacă ele nu sunt prevăzute în actul administrativ de sancționare). Într-un singur caz, prevăzut de art. 28 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată, instanța judecătorească va putea dispune, ea însăși, măsura desființării construcțiilor și anume atunci când contravenientul nu s-a conformat obligației prevăzute în procesul-verbal de sancționare contravențională de a obține autorizația de construire în termenul stabilit de autoritatea administrativă.

În cazul admiterii cererii formulate de primarul unității administrativ-teritoriale în care s-a constatat contravenția, instanța va stabili termenele limită de executare a măsurilor dispuse prin procesul-verbal de sancționare contravențională.

Dacă s-a cerut obligarea contravenientului la încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației de construire, instanța de judecată va trebui să dispună, în concret, măsurile pe care acesta trebuie să le îndeplinească, precum și încuviințarea primarului de a le pune în executare pe cheltuiala contravenientului.

Dacă aceste măsuri nu constau în desființarea parțială a construcțiilor și, deci, nu pot fi puse în aplicare silit, instanța de judecată va putea dispune, în subsidiar, încuviințarea primarului să desființeze construcțiile nelegal realizate, în cazul neîndeplinirii de către contravenient a acestor măsuri în termenul stabilit pentru intrarea în legalitate.

În ce privește sancțiunea amenzii contravenționale, aceasta va putea face obiectul executării silite potrivit dispozițiilor legale în materie fiscală, iar nerespectarea măsurii de oprire a executării lucrărilor constituie infracțiune și va atrage răspunderea penală a persoanei în cauză.

În această din urmă situație, organele competente ale administrației publice locale (președintele consiliului județean sau primarul unității administrativ-teritoriale, după caz), vor putea sesiza organele de urmărire penală și vor putea cere acestora și, ulterior, instanței de judecată să dispună, ca măsură provizorie, pe tot timpul procesului penal, oprirea executării lucrărilor. De asemenea, aceleași autorități administrative vor putea cere instanței penale să dispună, prin hotărârea de condamnare, cu titlu de sancțiune administrativă, una din măsurile sancționatorii alternative: încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației de construire sau desființarea construcțiilor nelegal realizate. Aceasta este cea de-a doua situație în care sancțiunile complementare pot fi aplicate de instanța judecătorească.

În anumite situații, procesul-verbal de sancționare contravențională are deplin caracter executoriu. Astfel, potrivit art. 33 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, construcțiile executate fără autorizație de construire pe terenuri aparținând domeniului public sau privat al statului, al județelor, orașelor sau comunelor, vor putea fi desființate pe cale administrativă de către autoritatea administrației publice

locale competentă, fără sesizarea instanţei judecătoreşti şi pe cheltuiala contravenientului.

Potrivit acestor dispoziţii legale, măsura administrativă a desfiinţării construcţiilor poate fi pusă în executare de către administraţia publică, numai dacă sunt îndeplinite următoarele condiţii:

a) construcţia a fost realizată pe terenuri proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale;

b) construcţia a fost realizată fără autorizaţie de construire, fiind exclusă ipoteza desfiinţării construcţiei executată cu încălcarea prevederilor autorizaţiei;

Aceste construcţii, realizate pe terenul statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale, pot fi desfiinţate şi de către proprietarul sau administratorul terenului, chiar fără emiterea unui act administrativ de desfiinţare, dacă un asemenea act nu a fost emis de autoritatea competentă în termen de 15 zile de la data sesizării acesteia de către titularul dreptului asupra terenului [art. 33 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările şi completările ulterioare).

În concluzie, putem susţine, pe baza prevederilor Legii nr. 50/1991, republicată, că, în principiu, sancţiunile contravenţionale complementare pot fi aplicate de către autorităţile administrative competente, instanţele judecătoreşti putând dispune aceste măsuri numai în două situaţii:

a) în cazul în care contravenientul nu a obţinut autorizaţia necesară în termenul stabilit prin procesul-verbal de sancţionare contravenţională, pentru intrarea în legalitate. În acest caz, măsura desfiinţării construcţiilor se va lua de instanţa judecătorească civilă, în baza art. 28 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată, iar hotărâ-rea judecătorească va fi pusă în executare de către primarul unităţii administrativ-teritoriale în care s-a realizat construcţia, cu sprijinul organelor de poliţie şi pe cheltuiala contravenientului.

În acest scop, primarul, în calitate de reclamant în cauza având ca obiect obligaţia de a face, va trebui să ceară instanţei încuviinţarea sa de a aduce la îndeplinire, pe cheltuiala contravenientului, măsura dispusă prin hotărârea judecătorească;

b) în cazul în care contravenientul nu s-a conformat măsurii de oprire a executării lucrărilor.

În acest caz, măsura încadrării lucrărilor în prevederile autorizaţiei de construire sau desfiinţarea construcţiei se va dispune de instanţa penală, în baza art. 32 alin. (4) din Legea nr. 50/1991, republicată.

O altă concluzie care se desprinde din prevederile Legii nr. 50/1991, republicată, este aceea că, în principiu, sancţiunile contravenţionale complementare dispuse de către autorităţile administrative nu pot fi puse în executare fără încuviinţarea instanţei judecătoreşti civile, care va trebui să verifice, în prealabil, legalitatea procesului-verbal de sancţionare contravenţională. Numai prin excepţie (ceea ce în dreptul administrativ reprezintă regula), măsura desfiinţării construcţiilor poate fi pusă în executare de către autorităţile administrative, fără încuviinţarea instanţelor judecătoreşti. Acest caz este prevăzut de art. 33 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, şi se referă la construcţiile executate fără autorizaţie de construire pe terenuri proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

Procesul-verbal de constatare a contravenţiei şi de sancţionare contravenţională trebuie încheiat în formă scrisă şi va cuprinde anumite menţiuni esenţiale pentru

valabilitatea sa, acestea fiind: descrierea faptei ce constituie contravenţie, indicarea datei şi orei constatării faptei, numele şi prenumele contravenientului, semnătura agentului constatator şi a agentului sancţionator.

Acest act administrativ de sancţionare poate fi contestat la instanţa judecătorească civilă, în conformitate cu procedura de drept comun în materia contravenţiilor. Potrivit art. 35 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, dintre sancţiunile principale, dispuse prin procesul-verbal de sancţionare contravenţională, plângerea suspendă numai executarea sancţiunii amenzii, nu şi măsura de oprire a executării lucrărilor. Aşadar, în principiu, şi executarea celorlalte sancţiuni contravenţionale complementare va fi suspendată până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a plângerii formulate împotriva procesului-verbal[1]. Singura excepţie, prevăzută în mod expres de art. 35 alin. (2), ultima parte, din Legea nr. 50/1991, o reprezintă sancţiunea desfiinţării construcţiilor realizate nelegal pe terenul proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, a cărei executare nu se suspendă prin atacarea procesului-verbal de aplicare a acestei sancţiuni.

În concluzie, plângerea contravenţională are efect suspensiv şi în privinţa sancţiunilor contravenţionale în materia autorizării construcţiilor, cu excepţia acelor sancţiuni prevăzute, în mod expres, de lege.

Răspunderea civilă în domeniul executării construcţiilor este reglementată de Codul civil şi de unele reglementări speciale[2]. Ea poate izvorî din contractele încheiate între investitor şi antreprenor sau între investitor şi proiectant, dar poate îmbrăca şi forma unei răspunderi delictuale în cazul producerii unor prejudicii terţilor prin ruina edificiului, reglementată de art. 1002 C.civ.

---

[1] În mod greşit s-a decis, într-o speţă, că executarea sancţiunii desfiinţării construcţiilor nu se suspendă prin introducerea plângerii împotriva procesului-verbal de sancţionare contravenţională (a se vedea C.A. Bucureşti, secţ. a IV-a civ., dec. nr. 2121/2007, nepublicată).

[2] A se vedea, de exemplu, Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcţii, supra cit.

Capitolul VI
Controlul actelor administrative

Secțiunea 1. Controlul administrativ

Controlul administrativ poate fi caracterizat ca fiind controlul înfăptuit de administrația publică, în conformitate cu legea, asupra propriei sale activități[1]. Acest control are ca scop respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice și asigurarea oportunității actelor acestora.

Controlul administrativ are două forme: *controlul administrativ intern și controlul administrativ extern.*

Controlul administrativ intern reprezintă controlul exercitat din interiorul organului administrativ de către funcționarii superiori asupra activității funcționarilor subordonați. Această formă de control se poate exercita din oficiu sau la cererea unei persoane fizice sau juridice. În acest din urmă caz, controlul se mai numește recurs grațios. Deci, recursul grațios reprezintă plângerea adresată de un particular autorității administrative care a emis actul administrativ prin care se solicita revocarea sau modificarea acestuia.

Controlul administrativ extern sau controlul extern este acea formă de control care se exercită de către anumite autorități publice sau funcționari de decizie din afara organelor administrative supuse controlului.

Controlul extern are următoarele forme:

a) controlul administrativ ierarhic (controlul ierarhic);

b) controlul administrativ de tutelă (tutela administrativă);

c) controlul administrativ extern specializat (controlul specializat).

Controlul ierarhic este efectuat de organele administrative ierarhic superioare asupra activității organelor inferioare, în baza raporturilor de subordonare dintre ele, fără a fi necesar să fie prevăzut în mod expres de lege. Spre exemplu, controlul Guvernului asupra activității ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate ale administrației publice este un control ierarhic. Controlul ierarhic se poate efectua din oficiu ori la cererea unei persoane fizice sau juridice. În acest din urmă caz, controlul se mai numește recurs ierarhic.

Recursul ierarhic constă în plângerea adresată de un particular autorității administrative superioare prin care solicită anularea unui act emis de o autoritate publică inferioară care îi vatămă drepturile sau interesele ori să o determine pe aceasta să-și modifice actul sau să îndeplinească o anumită prestație.[2]

Dacă administrației publice centralizate îi este specific controlul ierarhic, activitatea administrației publice descentralizate este supusă controlului de tutelă.

---

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 393.

[2] *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, Ed. Universală „Alcalay & Co", București, 1937, p. 110.

Controlul de tutelă a fost definit în doctrină ca fiind controlul exercitat de stat asupra unui organ descentralizat în limitele fixate de lege.[1]

Spre deosebire de legislația franceză, care a renunțat la această denumire a controlului exercitat de stat asupra activității autorităților administrative descentralizate, legislația română relativ recentă a reglementat în mod expres controlul de tutelă.

Astfel, potrivit art. 3 din noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, „tutela administrativă" se exercită fie de prefect, fie de Agenția Națională a Funcționarilor Publici asupra actelor ilegale ale autorităților administrației publice locale, cu precizarea că cea din urmă autoritate publică exercită această formă de control administrativ numai asupra actelor prin care se încalcă legislația privind funcția publică.

Totuși, întrucât art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevede că Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca la instanța de contencios atât actele autorităților publice locale, cât și pe cele ale autorităților publice centrale și numai în cazul nerespectării legislației privind funcția publică, ne determină să calificăm această din urmă formă de control administrativ mai degrabă ca fiind un control specializat, decât un control de tutelă cum este definit de lege.

Controlul de tutelă se exercită de stat prin Guvern sau reprezentantul său (prefectul) asupra actelor administrației publice locale. Astfel, potrivit art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004, prefectul, ca reprezentant al Guvernului, exercită controlul cu privire la legalitatea actelor administrative ale autorităților publice locale și județene.

Între controlul ierarhic și controlul de tutelă există următoarele *deosebiri*:

a) Controlul ierarhic se exercită în virtutea raporturilor de subordonare între autoritatea de control și cea controlată, iar controlul de tutelă se exercită numai în temeiul și în limitele strict determinate de lege;

b) În cadrul controlului ierarhic organul superior poate controla atât legalitatea, cât și oportunitatea actelor organului controlat, în timp ce în cadrul controlului de tutelă prefectul poate verifica numai legalitatea actelor administrației publice locale;

c) În cadrul controlului ierarhic, organul superior poate anula, revoca sau suspenda actele organului controlat, în timp ce în cadrul controlului de tutelă prefectul nu are aceste prerogative, el putând doar să sesizeze instanța de contencios-administrativ pentru anularea actului pe care îl consideră ilegal.

Nici în cadrul controlului ierarhic organul superior nu poate modifica sau adopta el însuși un act în locul organului inferior, întrucât această substituire ar constitui o încălcare a normelor legale în materie de competență. Organul administrativ superior poate însă obliga organul inferior să adopte o anumită decizie într-o situație dată.

Controlul specializat se exercită de către anumite autorități ale administrației publice constituite de lege, în acest scop. Controlul specializat se efectuează numai în temeiul legii, ca și controlul de tutelă și se limitează la aspectele care se încadrează în specificul activității organului de control.

---

[1] În doctrina franceză s-a arătat că există tendința de a se abandona noțiunea de tutelă administrativă ca urmare a Legii din 2 martie 1982 privitoare la drepturile și libertățile comunelor, departamentelor și regiunilor care a suprimat tutela administrativă și financiară, Cu toate acestea, se apreciază că noțiunea de "control de tutelă" trebuie menținută pentru a distinge acest control de „controlul ierarhic" (a se vedea, pe larg, *J.Rivero, J. Waline,* Droit administratif, op.cit., p. 303-304).

Acest control se exercită de către anumite inspecții și inspectorate de stat care sunt organizate atât pe plan central, cât și pe plan teritorial ca servicii publice ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale de specialitate ca, de exemplu: Inspecția de Stat pentru Agricultură și Alimentație, Inspecția de Stat pentru Resurse Minerale, Poliția sanitar-veterinară, Inspecția Teritorială de Stat pentru Protecția Muncii etc.

Controlul exercitat de Curtea de Conturi este, de asemenea, un control specializat limitat la domeniile date de lege în competența acestei autorități administrative.

Instituția Curții de Conturi este reglementată de art. 140 din Constituție. Potrivit acestui text constituțional, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

În conformitate cu art. 1 din Legea nr. 94/1992[1], Curtea de Conturi este instituția supremă de audit (control financiar) public extern care își exercită activitatea în mod autonom, potrivit legii.

Curtea de Conturi exercită controlul asupra tuturor autorităților și instituțiilor publice, inclusiv asupra societăților comerciale la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale dețin, singure sau împreună, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social. În condițiile Legii nr. 94/1992, Curtea de Conturi poate hotărî exercitarea de controale și asupra altor persoane juridice.[2]

Execuția bugetelor celor două Camere ale Parlamentului, Președinției, Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție și Curții Constituționale se controlează numai de Curtea de Conturi.

Controlul exercitat de Curtea de Conturi este ulterior și privește respectarea dispozițiilor legale privind gestionarea și folosirea fondurilor publice. Controlul ulterior are ca obiect verificarea contului general anual de execuție a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, conturilor anuale de execuție a bugetelor locale, conturilor fondului de tezaur, contului anual al datoriei publice a statului și a situației garanțiilor guvernamentale pentru credite interne și externe primite de alte persoane juridice. Cu ocazia acestui control, Curtea analizează legalitatea și oportunitatea unor operațiuni financiare. În urma verificării conturilor, Curtea de Conturi va hotărî asupra descărcării de gestiune.

Dacă organele de control ale Curții de Conturi constată fapte cauzatoare de prejudicii, ele consemnează în raportul de audit (control financiar) aceste ilegalități, aducându-le la cunoștința autorității (instituției) publice supuse controlului. Stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor concrete pentru repararea acestuia reprezintă obligații ale autorității (instituției) publice auditate (verificate) de către organele Curții de Conturi[3].

---

[1] Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată (M.Of. nr. 282 din 29 aprilie 2009).

[2] Potrivit art. 24 din Legea nr. 94/1992, republicată, aceste persoane juridice pot fi cele care:

- beneficiază de garanții guvernamentale pentru credite de subvenții sau alte forme de sprijin financiar din partea statului, a unităților administrativ-teritoriale sau a instituțiilor publice;
- administrează, în baza unui contract de concesiune sau închiriere, bunuri aparținând domeniului public sau privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale;
- administrează și (sau) utilizează fonduri publice, în acest caz verificările urmând a se efectua numai asupra legalității administrării (utilizării acestor fonduri

[3] Art. 33 alin. (3) din Legea nr. 94/1992, republicată.

Dacă organele de control apreciază că faptele constatate constituie infracțiuni vor sesiza organele de urmărire penală.

Secțiunea a 2-a. Contenciosul administrativ

§1. Noțiunea și istoricul instituției contenciosului administrativ în România

Evoluția acestei instituții juridice în România cuprinde următoarele etape:

Într-o primă etapă (1864-1866) s-a adoptat și în România sistemul francez al tribunalelor administrative, înființându-se un Consiliu de Stat ca organ consultativ al Guvernului care avea, printre alte atribuții, și unele de contencios-administrativ. La scurt timp s-a renunțat la acest sistem, întrucât Consiliul de Stat s-a dovedit, în prea mare măsură, aservit influențelor guvernamentale.

A doua perioadă (1866-1905) se caracterizează prin atribuirea contenciosului administrativ instanțelor judecătorești ordinare. Astfel, prin Constituția din 1866 se desființează Consiliul de Stat, iar prin Legea din 12 iulie 1866, litigiile de contencios-administrativ sunt date în competența tribunalelor de drept comun.

Cu toate acestea, tribunalele aveau o competență limitată în ce privește actele de autoritate, ele putând să aprecieze legalitatea acestor acte pe cale indirectă și să acorde despăgubiri, fără să anuleze actul ilegal.

A treia perioadă (1905-1923) a început odată cu adoptarea Legii din 1 iulie 1905, potrivit căreia:

a) judecarea litigiilor de contencios-administrativ aparținea tot puterii judecătorești, însă numai Secției a III-a a Curții de Casație;

b) competența Curții era limitată la anumite categorii de acte administrative;

c) Curtea avea dreptul să stabilească despăgubiri contra administrației;

d) Curtea avea dreptul să dispună anularea actului ilegal.

Prin Legea din 25 martie 1910 se revine la sistemul conceput de Legea din 1866, litigiile de contencios fiind date din nou în competența tribunalelor ordinare. Competența tribunalelor de drept comun nu a durat decât 2 ani pentru că, prin Legea din 17 februarie 1912 pentru reorganizarea Curții de Casație, litigiile de contencios-administrativ sunt date din nou în competența acestei instanțe. Curtea nu mai era, însă, învestită cu dreptul de a anula actul ilegal, putând doar să constate ilegalitatea lui și să invite autoritatea administrativă să satisfacă cererea ori să desființeze sau să modifice actul care vătăma dreptul particularului.

A patra perioadă (1923-1948) este marcată de adoptarea Constituției din 1923 și apoi de Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925.

Prin Constituția din 1923, contenciosul administrativ a devenit o instituție de ordin constituțional, litigiile de această natură fiind date în competența instanțelor judecătorești. Puterea judecătorească nu avea însă competența de a judeca actele de guvernământ militar.

Pe baza Constituției din 1923 a fost adoptată Legea pentru contenciosul administrativ din decembrie 1925, care a reprezentat cea mai importantă reformă în dome-

niu. Această lege a învestit curțile de apel din circumscripția în care domiciliază reclamantul cu competența de a judeca cererile de contencios-administrativ, iar hotărârile pronunțate de acestea erau supuse recursului fostei Curți de Casație.

Legea din 1925 făcea distincție între actele de autoritate și cele de gestiune. Actele de autoritate puteau fi anulate de curțile de apel care puteau acorda și despăgubiri particularilor pentru pagubele cauzate prin aceste acte sau prin refuzul administrației de a rezolva o cerere privitoare la un drept. În schimb, actele de gestiune au rămas în competența instanțelor de drept comun, care aplicau regulile dreptului privat. Contenciosul reglementat prin Legea din 1925 era un contencios subiectiv și de plină jurisdicție.

După adoptarea Constituției din 1923, din sistemul de organizare a contenciosului administrativ mai făceau parte Curțile administrative organizate ca instanțe jurisdicționale cu competență specială care cenzurau legalitatea actelor emise numai de organele administrației publice.

A cincea etapă (1948-1967) începe odată cu abrogarea Legii din 1925 prin Decretul nr. 128/1948 și ține până la adoptarea Legii nr. 1/1967. Potrivit Decretului nr. 128/1948 și art. 120 C.proc.civ., instanțele judecătorești aveau competența de a verifica, pe cale de acțiune, legalitatea actelor administrative individuale, numai atunci când prevederi legale exprese le autorizau să exercite această competență.

A șasea etapă este marcată de adoptarea Legii nr. 1/1967, în vederea aplicării dispozițiilor Constituției din 1965, și durează până în anul 1990. Potrivit acestei legi, competența soluționării cererilor celor vătămați în drepturile lor printr-un act administrativ ilegal era încredințată tot instanțelor de drept comun.

Legea nr. 1/1967 a reglementat un contencios subiectiv și un contencios de plină jurisdicție. Deoarece această lege excepta un număr mare de acte administrative de la controlul de legalitate, ea a avut un câmp redus de aplicare în practica instanțelor judecătorești.

În perioada 1990-2004, contenciosul administrativ a fost reglementat prin Legea nr. 29/1990, care a abrogat Legea nr. 1/1967 și care a împrumutat multe reguli cuprinse în Legea din 1925, însă a adus și unele elemente de noutate care au imprimat acestei reglementări un caracter progresist.

Cu toate acestea, unele din prevederile acestei legi nu au fost suficient de reformatoare în domeniul contenciosului administrativ ca, de exemplu, cele privind exceptarea unor categorii de acte administrative de la controlul de legalitate, ceea ce a impus adoptarea unei noi reglementări în acest domeniu care să corespundă mai bine nevoii de apărare, prin mijloace juridice eficiente, a drepturilor cetățenilor în raporturile lor cu autoritățile publice.

În acest contest a fost adoptată Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[1] care a lărgit sfera persoanelor ce pot ataca actele administrative ilegale în fața instanței de contencios administrativ și a redus în mod substanțial numărul actelor administrative exceptate de la această formă a controlului de legalitate.

De asemenea, prin această din urmă lege a fost reglementat atât contenciosul subiectiv, ca mijloc procedural pentru apărarea drepturilor persoanelor în raporturile

[1] M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

lor cu autoritățile publice, cât și un contencios obiectiv având ca scop apărarea legii (dreptului obiectiv) în activitatea administrației publice.

Contenciosul administrativ reprezintă o procedură de soluționare a litigiilor care iau naștere în sfera activității executive între administrație și particulari sau între autoritățile publice, de către instanțele judecătorești potrivit unor reguli speciale de drept public.

Această noțiune juridică are și o definiție legală. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004, contenciosul administrativ reprezintă activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una din părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Această procedură specială își are temeiul legal atât în Legea Fundamentală, cât și în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Astfel, potrivit art. 52 alin. (1) din Constituția României, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. Potrivit art. 52 alin. (2) din Legea fundamentală, condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

În aplicarea acestor dispoziții constituționale a fost adoptată Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Această lege prevede în art. 1 că orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

§2. Trăsăturile și clasificarea contenciosului administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004

Contenciosul administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) este un control de legalitate nu și de oportunitate, ceea ce înseamnă că instanța judecătorească va respinge acțiunea reclamantului întemeiată exclusiv pe motive de inoportunitate a unui act administrativ;

b) sunt supuse acestei forme de control atât actele administrative de autoritate, cât și cele de gestiune publică (contractele administrative);

c) soluționarea litigiilor de contencios-administrativ se desfășoară după o procedură jurisdicțională bazată pe contradictorialitate, iar hotărârea se bucură de autoritate de lucru judecat;

d) instanțele de contencios-administrativ au o competență materială generală, ceea ce înseamnă că ori de câte ori un asemenea litigiu nu este dat printr-o lege specială în competența altor instanțe judecătorești, soluționarea lui este de competența instanțelor prevăzute de legea contenciosului administrativ;

Contenciosul administrativ poate fi clasificat în funcție de următoarele criterii:[1]

– după natura situației juridice supuse controlului;

– după limitele puterilor recunoscute judecătorului.

Potrivit primului criteriu acest control judecătoresc se împarte în două categorii: contencios subiectiv[2] și contencios obiectiv.

Caracterul subiectiv al contenciosului administrativ constă în aceea că el poate fi promovat numai de persoana al cărei drept a fost lezat prin activitatea ilicită a administrației publice, acest tip de contencios fiind fondat pe un drept subiectiv.[3]

Prin contencios obiectiv se înțelege acea formă judecătorească de control al legalității actelor administrative care are ca scop respectarea legii (dreptului obiectiv)[4].

Are acest caracter acțiunea în contencios administrativ în care calitatea de reclamant o au autoritățile publice precum: Ministerul Public, Avocatul Poporului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, prefectul sau alte autorități publice care invocă apărarea unui interes general.

Potrivit celui de-al doilea criteriu, contenciosul administrativ poate fi clasificat în următoarele categorii:

– contenciosul în anulare, în cadrul căruia judecătorul, constatând ilegalitatea actului administrativ dispune anularea lui;

– contenciosul de plină jurisdicție, care acordă plenitudine de competență instanței judecătorești, aceasta putând să anuleze actul ilegal, să oblige organul administrativ la anumite măsuri administrative și să acorde despăgubiri, dacă se pretind de către reclamant.

Contenciosul în anulare poate avea atât caracter obiectiv, cât și subiectiv. În schimb, contenciosul de plină jurisdicție poate avea numai caracter subiectiv.

– contenciosul în interpretarea și aprecierea legalității unui act administrativ;[5]

Includem în această categorie excepția de nelegalitate și contenciosul în interpretarea clauzelor contratelor administrative reglementate de art. 4 și art. 7 alin. (6) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Unele legi speciale reglementează și o altă formă de contencios administrativ denumită în doctrină „contencios în reformare" care permite judecătorului să modifice actul administrativ dedus judecății. Acest tip de control îl întâlnim în cazul actelor administrative de sancționare, dar și în cazul actelor adoptate în domeniul achizițiilor publice.

---

[1] Pentru detalii, a se vedea *A. Trăilescu*, Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 3/2006, p. 110.

[2] În dreptul administrativ francez contenciosul subiectiv mai poartă denumirea de recurs în anulare, iar contenciosul obiectiv este denumit recurs pentru exces de putere. Ambele forme de control constituie contenciosul în anulare (a se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 204).

[3] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 206-207.

[4] *E. Popa*, Considerații teoretice și practice cu privire la noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, Ed. Universității „Aurel Vlaicu", Arad, p. 67; *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 207.

[5] A se vedea *G.. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, Droit administratif 6 ed. revue, Dalloz, Armand Colin 1999, p. 40-41.

Astfel, de exemplu, potrivit art. 80 din Legea nr. 188/1999, funcționarul public nemulțumit de sancțiunea disciplinară aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea ordinului sau dispoziției de sancționare.

De asemenea, potrivit art. 34 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001[1], instanța judecătorească învestită cu plângere împotriva procesului-verbal de sancționare contravențională va verifica legalitatea și temeinicia acestui proces-verbal și va hotărî asupra sancțiunii, despăgubirilor stabilite precum și asupra măsurii confiscării.

Verificând temeinicia actului administrativ de sancționare, instanța de judecată va putea schimba sancțiunea aplicată cu una mai ușoară corespunzătoare gravității faptei comise de contravenient.

§3. Condițiile de admisibilitate a acțiunii directe în contenciosul administrativ

Pentru ca acțiunea în contenciosul administrativ, reglementată de Legea nr. 554/2004, să poată fi admisă trebuie îndeplinite următoarele condiții:

a) calitatea procesuală;

b) vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim;

c) existența unui act administrativ de autoritate sau a unui refuz nejustificat al administrației publice;

d) proveniența actului administrativ de la o autoritate administrativă sau de la altă autoritate publică;

e) actul să nu fie exceptat de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ[2];

f) actul să fie irevocabil, în cazul acțiunii în anulare promovată de organul emitent al actului[3];

e) îndeplinirea procedurii administrative prealabile;

f) introducerea acțiunii la instanța judecătorească în termenul legal.

a) Condiția referitoare la calitatea procesuală

Calitatea procesuală nu reprezintă o condiție specifică acțiunii în contenciosul administrativ, ci o condiție de admisibilitate a oricărei acțiuni civile. Cu toate acestea, ea trebuie analizată și în cadrul procedurii speciale a contenciosului administrativ, dat fiind faptul că are anumite particularități, iar neîndeplinirea acestei condiții face de prisos nu numai cercetarea fondului acțiunii, ci și a îndeplinirii celorlalte condiții de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ.

---

[1] O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor a fost publicată în M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

[2] A se vedea, pe larg, infra, §4.

[3] Această condiție este prevăzută de art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2006. Potrivit acestui text de lege, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. Acțiunea poate fi introdusă în termen de 1 an de la data emiterii actului.

Calitatea procesuală presupune existența unei identități între persoana reclamantului și persoana care este titular al dreptului încălcat (calitatea procesuală activă) sau între persoana pârâtului și cel obligat să respecte dreptul (calitate procesuală pasivă).

Din cuprinsul art. 1 din Legea nr. 554/2004 rezultă că acțiunea în contenciosul administrativ poate fi introdusă de particulari (persoane fizice sau juridice) și de autoritățile publice. Persoanele fizice pot avea calitatea procesuală activă în această acțiune dacă au capacitate de folosință[1] și capacitate de exercițiu.[2]

Pot avea această calitate și funcționarii publici, dacă prin actele emise de autoritățile publice se aduce atingere unor drepturi ale acestora referitoare la funcție, salariu etc. Astfel, potrivit art. 80 din Legea nr. 188/1999, funcționarul public nemulțumit de sancțiunea disciplinară aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.

Persoanele juridice private pot avea calitate de reclamant în acțiunile de contencios-administrativ dacă îndeplinesc condițiile prevăzute în Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale și alte legi prin care acestea iau ființă în mod legal ca, de exemplu: Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și persoanele juridice[3], O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații[4] etc. Astfel, potrivit art. 4 alin. (3) din Legea nr. 31/1990[5] societatea comercială este persoană juridică din ziua înmatriculării în registrul comerțului. Celelalte entități colective publice sau private fără scop lucrativ devin persoane juridice de la data actului de înființare sau de la data înscrierii în registrul special al instanței judecătorești competente (a se vedea art. 33 din Decretul nr. 31/1954 și art. 5 și art. 17 din O.G. nr. 26/2000).

În anumite situații, calitatea procesuală activă în acțiunile de contencios obiectiv este reglementată în mod expres de lege.

Astfel, potrivit art. 1 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, dacă Ministerul Public apreciază că, prin excesul de putere concretizat în emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes public, va sesiza instanța de contencios administrativ de la sediul autorității publice emitente.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă

---

[1] Capacitatea de folosință reprezintă aptitudinea persoanei de a avea drepturi și obligații. Ea începe odată cu nașterea persoanei și încetează odată cu moartea acesteia.

[2] Capacitatea de exercițiu reprezintă aptitudinea persoanei de a-și exercita drepturile și de a-și asuma obligații săvârșind acte juridice. Capacitatea de exercițiu deplină începe de la vârsta de 18 ani, iar de la vârsta de 14 ani, minorul are capacitate de exercițiu restrânsă. Minorul care a împlinit vârsta de 14 ani poate sta în justiție numai asistat de părinți sau reprezentanții săi legali. Neavând exercițiul drepturilor lor, minorii sub vârsta de 14 ani și persoanele puse sub interdicție nu pot sta personal în judecată, ci numai prin reprezentanții săi legali: părinți, tutore, curator (a se vedea, pe larg, *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, Teoria generală, vol. I, Ed. Național, București, 1997, p. 275-277).

[3] B.Of. nr. 8 din 30 ianuarie 1954.

[4] M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000. Potrivit noii reglementări asociația și fundația dobândesc personalitate juridică prin înscrierea lor în registrul asociațiilor și fundațiilor aflat la grefa judecătoriei în a cărei circumscripție teritorială își au sediul.

[5] Legea nr. 31/1990 (M.Of. nr. 1066 din 17 noiembrie 2004).

legislația privind funcția publică[1], iar prefectul poate ataca la aceeași instanță actele autorităților publice locale, dacă le consideră nelegale.[2]

În fine, potrivit art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate solicita instanței de contencios administrativ anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.

În anumite situații, calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ poate fi dobândită de o persoană fizică, ca urmare a inițiativei unei autorități publice.

Astfel, potrivit art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, Avocatul Poporului, ca urmare a controlului realizat potrivit legii sale organice, în baza unei sesizări a unei persoane fizice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de la domiciliul petentului, acesta din urmă dobândind, de drept, calitatea de reclamant.

În aceleași condiții, poate dobândi calitatea de reclamant o persoană fizică sau juridică vătămată într-un drept sau interes legitim de către o autoritate publică, dacă sesizarea instanței de contencios administrativ este făcută de către Ministerul Public [art. 1 alin. (4) din Legea nr. 554/2004].

Calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ o poate avea și o persoană juridică de drept public vătămată într-un drept sau într-un interes legitim prin actele abuzive ale administrației publice [art. 1 alin. (8) teza finală din Legea nr. 554/2004].

În fine, potrivit art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004, pot avea calitate procesuală activă în asemenea litigii chiar și grupurile de persoane fizice, fără personalitate juridică, titulare ale unor drepturi subiective sau interese legitime private, lezate de o autoritate publică, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate ca, de exemplu, sindicatele.

În acțiunea de contencios-administrativ calitatea procesuală pasivă aparține, potrivit legii, autorității publice care a emis (adoptat) actul atacat, indiferent de faptul că aceasta are sau nu personalitate juridică civilă,[3] fiind suficientă capacitatea juridică administrativă.

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, pot avea această calitate procesuală și persoanele juridice de drept privat care au statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public în regim de putere publică ca, de exemplu: fundațiile declarate de utilitate publică prin lege sau agenții economici cărora li s-au delegat servicii publice, dacă prin actele lor au lezat drepturile ori interesele legitime ale altor persoane.

---

[1] Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[2] Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

[3] Într-o opinie pe care nu o împărtășim, în litigiile de contencios-administrativ ar avea calitate procesuală pasivă unitățile administrativ-teritoriale, și nu autoritățile publice locale emitente ale actelor administrative atacate, a se vedea *M. Nicolae*, Discuții privind calitatea și reprezentarea procesuală a unităților administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 6/2002, p. 94.

Prin excepție, dacă acțiunea în anulare privește un act individual adresat unui alt subiect de drept, ipoteză prevăzută de art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, atunci are calitate de pârât în acest proces și beneficiarul actului atacat. Soluția este logică și legală, având la bază art. 47 C.proc.civ. privitor la coparticiparea procesuală în situațiile în care drepturile și obligațiile părților, ce fac obiectul judecății, au o cauză comună, precum și art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care prevede că dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă. Așa fiind, nechemarea în judecată a beneficiarului actului atacat poate avea ca și consecință inadmisibilitatea acțiunii în anulare, cu excepția cazului în care acesta intervine în proces, printr-o cerere de intervenție în interes propriu.

Problema calității procesuale pasive în litigiile patrimoniale generate de actele administrative de autoritate sau de refuzul nejustificat al autorităților publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege unei persoane este analizată pe larg în capitolul privind răspunderea administrativă patrimonială.

b) Condiția vătămării unui drept sau unui interes legitim

Potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004, cauza acțiunii în contenciosul administrativ o reprezintă vătămarea unui drept sau a unui interes legitim al reclamantului. Deci, pe de-o parte, reclamantul trebuie să invoce și să facă dovada existenței unui interes legitim sau a unui drept al său dobândit prin lege sau constituit prin acte, emise în temeiul legii, pe care autoritatea publică avea obligația să-l respecte și, eventual, să-l realizeze în favoarea sa. Pe de altă parte, reclamantul trebuie să facă dovada vătămării dreptului sau interesului său legitim prin actul ilegal sau refuzul nejustificat al autorității publice pârâte.

În doctrină și în practică s-a statuat că acțiunea în contenciosul administrativ poate fi promovată numai în scopul apărării unor drepturi subiective[1] și a unor interese legitime, și nu a unor simple interese sau vocații. Deci, dreptul sau interesul legitim nu trebuie confundat cu un simplu interes sau vocație a reclamantului.

Noțiunea de interes legitim este definită chiar de Legea nr. 554/2004, care face distincție între interesul legitim privat și interesul legitim public.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. p) din această lege, prin interes legitim privat înțelegem posibilitatea de a pretinde o anumită conduită în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat, iar potrivit art. 2 alin. (1) lit. r), prin noțiunea de interes public se înțelege interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competențelor autorităților publice.

De asemenea, în doctrină interesul legitim a fost definit ca fiind un interes personal, direct, născut și actual în acord cu interesul general și cu normele de conviețuire socială, dar fără a avea încă protecție juridică în sensul plenitudinii dreptului recu-

[1] Prin noțiunea de „drept subiectiv" înțelegem prerogativa recunoscută de lege persoanei fizice sau juridice, subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv să săvârșească o anumită acțiune sau să se abțină de la săvârșirea unei acțiuni, putând recurge, la nevoie, la forța de constrângere a statului pentru asigurarea înfăptuirii conduitei pretinse (*M. Duțu*, Dicționar de drept privat, ed. a 2-a, Ed. Mondan, 2002, p. 343).

noscut de lege[1]. În fine, s-a mai arătat că interesul legitim este atunci când nu contravine legii sau regulilor de conviețuire socială, așa cum rezultă, de altfel, din dispozițiile de principiu ale legii[2].

În ce privește acțiunea în contencios administrativ subiectiv, în practică s-a statuat că aceasta poate fi promovată numai pentru apărarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat.

Astfel, Curtea de Apel Timișoara a decis într-o speță că promovarea acțiunii în contencios-administrativ este condiționată de existența unui drept al reclamantului care a fost vătămat prin actul administrativ, nefiind îndeplinită această cerință legală când reclamantul invocă drept temei al acțiunii sale un interes sau o vocație. În speță, Curtea a avut de soluționat acțiunea reclamantei Asociația „Insula Mureș" Arad împotriva pârâtului Consiliul local Arad pentru anularea hotărârii acestuia privind prețul concesiunii terenurilor pe care sunt amplasate casele de vacanță de pe insula Mureș și obligarea pârâtului la stabilirea unui preț de concesiune mai mare.

Instanța de recurs și-a motivat, în esență, decizia astfel: „Cum hotărârea administrativă prevede încheierea contractelor de concesiune pentru terenurile situate în Insula Mureș cu fiecare din proprietarii de construcții, care vor solicita aceasta și, nicidecum, cu reclamanta, se constată că aceasta nu are calitate procesuală activă în cauză"[3]

În schimb, Tribunalul București a hotărât într-o speță că, întrucât potrivit art. 33 din Legea nr. 69/1991 republicată [actualmente art. 56 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 – *s.n.*], consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile acestuia, reclamantul în calitate de consilier justifică un interes juridic (legitim – *s.n.*) pentru promovarea acțiunii prin care solicită anularea unei hotărâri a organului din care face parte.[4]

În fine, instanța noastră supremă a decis într-o speță că potrivit art. 21 din Constituție, persoanele se pot adresa justiției atât pentru apărarea drepturilor (libertăților), cât și a intereselor lor legitime. Astfel, instanța, în virtutea prerogativelor sale constituționale și legale, a dispus Consiliului Local al Municipiului București să emită la cererea reclamantei Parohia C.M. un act legal din care să rezulte că un parc public cu valoare istorică și de patrimoniu nu este afectat de construirea unui obiectiv incompatibil vecinătății unui lăcaș de cult și să-și retragă hotărârea inițială prin care permite construirea în parcul respectiv a unui hotel.[5]

Reclamantul trebuie să justifice și un interes procesual[6] în promovarea acțiunii în contenciosul administrativ (adică un beneficiu pe care l-ar putea obține în urma

---

[1] *R.A. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, Ed. All Beck, București, 2004, p. 46.

[2] A se vedea *Al. Țiclea, M. Fodor*, Consecințe ale demisie provocate de angajator cu privire la reintegrarea în funcție, în Dreptul nr. 9/2009, p. 99.

[3] A se vedea C.A. Timișoara, secț. com. și de cont. adm., dec. nr. 129/CA/1998, în Buletinul Jurisprudenței 1998, Ed. Lumina Lex, București, p. 171-172.

[4] Sentința nr. 141/1994, secț. cont. adm., în Culegerea de practică judiciară: 1992-1998, Ed. All Beck, București, 1999, p. 307.

[5] C.S.J., secț. cont. adm., dec. nr. 1112/1997, în Dreptul nr. 5/1998, p. 118-120.

[6] În doctrină s-a arătat că „pentru exercițiul unei acțiuni nu este suficient să afirmi existența unui drept actual, ci este nevoie să justifici și interesul, adică folosul practic pe care o parte îl urmărește prin punerea în mișcare a procedurii judiciare" (*V.M. Ciobanu*, op. cit., p. 270).

acestui proces), deoarece fără interes nu există acțiune în justiție. Astfel, de exemplu, este posibil ca reclamantul să nu mai justifice un interes în promovarea acțiuni în anularea unui act administrativ care a fost revocat de către autoritatea publică emitentă sau, şi mai evident, această din urmă autoritate publică nu poate solicita instanței judecătoreşti anularea propriului act, dacă actul atacat este un act revocabil (întrucât un asemenea act poate fi retractat de către emitentul său).

Dimpotrivă, dacă raportul de serviciu (care a luat naştere prin dispoziția conducătorului autorității publice emise în urma unui concurs nelegal) încetează prin acordul părților sau nu se mai încheie (ca urmare a renunțării la post a candidatului declarat câştigător al concursului pentru ocuparea unei funcții publice), nu face inadmisibilă acțiunea reclamantului (contracandidat al funcționarului public declarat câştigător al concursului) având ca obiect anularea rezultatelor concursului şi a dispoziției ilegale de numire în funcția publică, mai ales dacă se solicită şi acordarea de despăgubiri. Această concluzie se impune datorită faptului că autoritatea publică nu şi-a revocat propriile decizii privind rezultatul concursului şi, respectiv, numirea ilegală în funcția publică, iar încetarea ulterioară a unui asemenea raport de serviciu nu poate acoperi ilegalitatea actelor anterioare ale autorității publice, care au produs deja efecte juridice. În plus, cauzarea unui prejudiciu reclamantului prin actul administrativ ilegal, chiar dacă acesta şi-a încetat, la un moment dat, efectele, dă dreptul celui prejudiciat la acordarea de daune materiale sau morale pentru repararea prejudiciului suferit. Cu alte cuvinte, interesul procesual al reclamantului într-o asemenea acțiune în contencios administrativ poate subzista şi după încetarea efectelor actului administrativ ilegal, dacă prin acel act a fost lezat un drept sau interes legitim al acestuia.

În doctrina administrativă franceză s-a arătat că noțiunea de interes (legitim – *s.n.*) rămâne la aprecierea subiectivă a judecătorului, însă jurisprudența este, în ansamblu, foarte liberală în această apreciere. Astfel, s-a arătat că, în ce priveşte recursul pentru exces de putere, se cere doar ca decizia atacată să aibă incidență asupra situației personale a reclamantului, care s-ar ameliora dacă această decizie dispare[1].

În legătură cu interesul legitim invocat de reclamant în susținerea acțiunii sale, în doctrină s-a precizat că acesta[2]:

– poate fi nu numai material, ci şi moral ca, de exemplu: interesul credincioşilor de a celebra cultul lor sau interesul foştilor elevi ai unei şcoli pentru menținerea prestigiului şcolii;

– trebuie să fie personal, dar nu neapărat exclusiv. De exemplu, reclamantul beneficiar al unui serviciu public, contribuabil sau locuitor al unei comune, alegător sau sinistrat are un interes suficient în anularea actului administrativ referitor la funcționarea serviciului public şi, respectiv, la viața comunei;

În acest sens şi legislația noastră prevede că „persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legi-

[1] *J. Rivero, J. Waline,* op. cit., p. 236.
[2] Ibidem.

tim privat [art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004]. S-a apreciat, totuşi, că prin acest text de lege s-a urmărit „paralizarea" aşa-numitelor „acţiuni populare" intentate de unele persoane fizice sau persoane juridice de drept privat care, neavând argumente să dovedească o vătămare a unui drept sau a unui interes legitim privat propriu, recurg la calea acţiunilor întemeiate exclusiv pe motivul vătămării interesului public[1].

– poate fi nu numai personal, ci şi public, în acest din urmă caz acţiunea în contencios administrativ având caracter obiectiv;

Astfel, colectivităţile descentralizate prin organele lor de conducere (de exemplu primarul, consiliul municipal sau chiar consilierii locali) au calitatea de a ataca deciziile luate de autorităţile statului, dacă prin acestea se aduce atingere intereselor publice locale. În acest sens, Curtea Supremă de Justiţie din România, secţia de contencios-administrativ, a anulat parţial Circulara comună nr. D3/6921/1994, emisă de Ministerul Afacerilor Externe şi fostul Departament pentru Administraţie Publică Locală al Guvernului. Curtea a constatat că Circulara atacată de Consiliul Judeţean Timiş şi Consiliul local al oraşului Deda, prin care s-au stabilit măsuri privind relaţiile de colaborare externă, deplasarea în străinătate în interes de serviciu, transmiterea corespondenţei referitoare la activitatea de relaţii externe şi încheierea relaţiilor de cooperare şi înfrăţire de către autorităţile administraţiei publice locale, încalcă principiul autonomiei locale şi descentralizării stabilite de prevederile Legii nr. 69/1991 (actualmente Legea nr. 215/2001 – *s.n.*).[2]

– în fine, interesul invocat trebuie să fie suficient de important pentru a justifica acţiunea reclamantului, fapt ce rămâne la aprecierea judecătorului.

c) Existenţa unui act administrativ sau a unui refuz nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept sau interes legitim

Legea nr. 554/2004 nu condiţionează exercitarea acţiunii în contenciosul administrativ de caracterul ilegal al actului administrativ, acest aspect urmând a fi stabilit de instanţa de judecată cu prilejul soluţionării acţiunii. De asemenea, nu este exclus ca un act administrativ legal să producă vătămarea unui drept subiectiv cu ocazia executării sale, însă, în acest caz, nu se poate cere anularea actului, ci doar acordarea de despăgubiri. Cu toate acestea, înainte de introducerea cererii în anulare, trebuie să apreciem caracterul ilegal al actului administrativ pentru că de acest aspect depinde în mod hotărâtor soluţia în acţiunea de contencios-administrativ.

Ilegalitatea actului administrativ poate consta atât în violarea unor dispoziţii legale, cât şi în comiterea unui exces de putere de către autoritatea publică emitentă, prin depăşirea limitelor dreptului său de apreciere în exercitarea prerogativelor de putere publică.

În acest sens, Legea nr. 554/2004 defineşte excesul de putere ca fiind exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţelor prevăzute de lege sau a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. [art. 2 alin. (1) lit. n)].

---

[1] A se vedea decizia Curţii Constituţionale nr. 66/2009 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 8 alin. (1^1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (publicată în M.Of. nr. 135 din 4 martie 2009).

[2] A se vedea dec. nr. 1130/1996, în Buletinul Jurisprudenţei, Ed. Proema, Baia Mare, 1996, p. 384-388.

Potrivit Legii nr. 554/2004 pot fi atacate la instanța de contencios administrativ atât actele de autoritate, inclusiv cele administrativ-jurisdicționale, cât și actele de gestiune publică (contractele administrative). Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din această lege, prin act administrativ supus controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ se înțelege actul unilateral cu caracter individual sau normativ, iar, în continuare, se prevede că sunt asimilate actelor administrative, în sensul legii menționate, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice și achizițiile publice. Textul de lege mai precizează că prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ.

Aceste dispoziții legale din care rezultă că sunt supuse controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ și contractele administrative rămân în continuare ambigue, fiind necesară o mai bună corelare a lor cu reglementările speciale ale acestor contracte. Astfel, în ce privește achizițiile publice, textul de lege menționat indică în mod explicit această categorie a contractelor administrative, însă enumeră și unele specii ale acesteia[1] (deși nu mai era nevoie), precum executarea lucrărilor publice, prestarea serviciilor publice, lăsând impresia (greșită) că fiecare din aceste contracte reprezintă categorii distincte.

Din terminologia folosită de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, rezultă că sunt supuse controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ și contractele de concesiune (închiriere) a bunurilor proprietate publică.

În ce ne privește, considerăm că dispozițiile legale în discuție trebuie interpretate în sensul că acestea vizează toate contractele administrative, numite (reglementate de lege), neexistând nicio rațiune ca acestea să fie supuse controlului de legalitate, în mod neunitar.

De altfel, în privința celorlalte litigii în legătură cu contractele administrative, (altele decât cele referitoare la anularea acestor contracte), Legea nr. 554/2004 prevede, în art. 8 alin. (2), că pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ litigiile izvorâte din încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractelor administrative, fără nicio excepție.

Actul administrativ de autoritate trebuie delimitat de alte înscrisuri cu diverse denumiri, precum: adresă, certificat, circulară, adeverință etc. care nu sunt acte juridice, întrucât nu produc, prin ele însele, efecte juridice, acestea fiind simple operațiuni tehnico-materiale. Prin urmare, împotriva acestor înscrisuri materiale nu se poate promova o acțiune directă în contencios administrativ. Astfel, într-o speță, s-a decis că adresele Casei de Asigurări a Avocaților și Ministerului Muncii și Protecției Sociale cu privire la baza de calcul a pensiei unei persoane sunt acte preparatorii care nu produc efecte juridice prin ele însele și nu pot vătăma vreun drept sau interes legitim. Așa fiind, întrucât recurentul-reclamant nu a contestat decizia de pensie, urmează ca recursul să fie respins ca nefondat[2]. Într-o altă speță s-a statuat, în mod

[1] A se vedea, în legătură cu tipurile acestui contract, art. 3[1] din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] A se vedea C.S.J., secț. cont. adm., dec. nr. 568/1997, în Buletinul Jurisprudenței pe anul 1997, Ed. Argessis, 1998, p. 265-267.

corect, că adresa prin care se comunică personalului didactic rezultatul (calificativul) evaluării activității profesionale nu este un act administrativ, în sensul dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, ci este o simplă operațiune tehnico-materială de încunoștințare, realizată într-o etapă a procesului de evaluare, iar nu manifestarea de voință unilaterală a unității emitente, susceptibilă de a da naștere, a modifica sau a stinge raporturi juridice prin ea însăși[1].

Potrivit legii, legalitatea operațiunilor materiale poate fi verificată numai odată cu actul administrativ supus judecății [art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

Cu toate acestea, am arătat că un act administrativ de autoritate poate avea denumiri diferite și, deci, pentru a-l califica astfel nu are importanță numai denumirea, ci și faptul dacă el produce sau nu efecte juridice. Astfel, de exemplu, o circulară sau un certificat poate constitui, în anumite situații, un act de autoritate și, prin urmare, poate fi atacat pe calea contenciosului administrativ. De exemplu, într-o speță s-a decis că certificatul de atestare a dreptului de proprietate al unei societăți comerciale este un act administrativ nelegal prin care i se încalcă persoanei interesate dreptul de proprietate asupra terenului pe care l-a dobândit prin moștenire[2]. Tot astfel, s-a decis că este de competența de soluționare a instanței de contencios administrativ cererea de suspendare a procesului-verbal de control, care, deși precede emiterea deciziei de imputare, produce efecte juridice prin el însuși, fiind un act administrativ-fiscal în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 și art. 41 C.proc.fisc., emis de organul fiscal competent în aplicarea legislației privind stabilirea, modificarea sau stingerea unor drepturi și obligații fiscale[3].

Actul administrativ atacat are, de regulă, caracter individual, întrucât numai printr-un astfel de act poate fi vătămat un drept sau un interes legitim al unei persoane. Numai, în mod excepțional, astfel de drepturi și interese pot fi lezate printr-un act normativ sau prin anumite dispoziții ale sale.

Chiar și sub imperiul Legii nr. 29/1990, practica judecătorească a admis că, în anumite situații speciale, cel vătămat trebuie să aibă posibilitatea de a se adresa justiției pe calea directă a contenciosului administrativ pentru anularea uneia sau a unor dispoziții ale unui act normativ. Astfel, de exemplu, fosta Curte Supremă de Justiție a decis că prevederea cuprinsă în art. 1 din Legea nr. 29/1990 referitoare la vătămarea adusă unui drept recunoscut de lege prin actul administrativ atacat avea semnificație numai cu privire la cerințele existenței unui drept recunoscut de lege sau a unui interes legitim a cărui protecție nu se poate realiza decât pe calea justiției și ale unei vătămări aduse dreptului sau interesului legitim, printr-un act administrativ, indiferent de caracterul individual sau normativ al dispozițiilor sale[4].

---

[1] A se vedea I.C.C.J., secț. cont. adm., dec. nr. 3026/2008, în Dreptul nr. 6/2009, p. 251.

[2] A se vedea C.S.J., secț. cont. adm., dec. nr. 1327/1997, în Buletinul Jurisprudenței pe anul 1997, Ed. Argessis, 1998, p. 245.

[3] A se vedea I.C.C.J., secț. cont. adm. și fiscal, dec. nr. 2720/2008, în Dreptul nr. 6/2009, p. 255.

[4] A se vedea C.S.J., secț. cont. adm., dec. nr. 141/1999, în Dreptul nr. 8/1999, p. 137-138. În acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea dec. nr. 113/1994, M.Of. nr. 157 din 20 iulie 1995).

Din nefericire, au existat şi unele decizii ale Curţii Supreme de Justiţie prin care, din eroare, instanţa supremă s-a pronunţat în sens contrar, dispunând că procedura reglementată de Legea nr. 29/1990 poate privi doar actele administrative cu caracter individual, nu şi hotărârile Guvernului care au caracter normativ.[1]

Potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, instanţa de contencios administrativ poate să se pronunţe, pe cale de excepţie, şi asupra legalităţii operaţiunilor tehnico-materiale care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii, textul de lege excluzând cazul în care acţiunea în anulare a fost promovată chiar de către organul emitent al actului. Instanţa de judecată nu va anula operaţiunea tehnică nelegală (de exemplu, un aviz), ci doar o va înlătura din soluţionarea procesului.

În toate cazurile, instanţa de contencios administrativ verifică numai legalitatea actului atacat, nu şi oportunitatea acestuia. Prin urmare, o acţiune în anulare întemeiată exclusiv pe considerente de oportunitate a actului atacat va fi respinsă ca inadmisibilă. Totuşi, în doctrina franceză se recunoaşte, iar practica judecătorească confirmă dreptul judecătorului sesizat cu o acţiune în contencios administrativ de a verifica existenţa împrejurărilor de fapt invocate de administraţie în motivarea oportunităţii deciziei sale, precum şi calificarea dată de aceasta faptelor care îi permit să acţioneze într-un anume mod.[2]

De asemenea, judecătorul dispune de o putere de apreciere discreţionară a proporţionalităţii între utilitatea unei măsuri administrative şi costul său financiar sau social sau între gravitatea unei abateri disciplinare şi sancţiunea aplicată unui funcţionar public. Astfel, de exemplu, în cazul unei exproprieri, judecătorul poate să verifice dacă gravitatea prejudiciului pe care ea îl aduce proprietarului, costul său financiar şi inconvenientele sociale nu sunt excesive faţă de avantajele pe care colectivitatea le poate avea ca urmare a exproprierii.

Existenţa motivelor de fapt şi aprecierea lor corectă constituie aspecte de legalitate ale actului administrativ atacat, care trebuie să fie conform cu scopul şi cu conţinutul legii, deci cu ipoteza, dispoziţia şi sancţiunea normei juridice.

Prin urmare, instanţa trebuie să efectueze acest control minim al existenţei motivelor de fapt şi al calificării corecte a faptelor invocate de către administraţie, şi nu să respingă *de plano* acţiunea ca inadmisibilă.

Dacă judecătorul de contencios administrativ va constata că autoritatea publică pârâtă a emis actul atacat cu depăşirea intenţionată a dreptului său de apreciere sau fiind într-o eroare manifestă de apreciere a situaţiei de fapt care a determinat-o să acţioneze într-un anumit sens, va anula actul astfel emis pentru motive de nelegalitate, şi nu de inoportunitate.

Refuzul nejustificat de a soluţiona o cerere reprezintă nesatisfacerea unor pretenţii juridice întemeiate pe valorificarea unor drepturi conferite persoanelor fizice sau juridice.

Refuzul nejustificat al autorităţilor publice poate fi expres sau tacit.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004, refuzul nejustificat de a soluţiona o cerere reprezintă exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinţei de a

---

[1] A se vedea dec. nr. 932/1996, în Dreptul nr. 1/1997, p. 93-94 sau dec. nr. 1206/1998, în Dreptul nr. 3/1999, p. 176.

[2] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 48-251.

nu rezolva cererea unei persoane. Este asimilat refuzului expres şi nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a solicitării unei persoane sau a declarării recursului graţios.

În schimb, refuzul tacit sau „nesoluţionarea în termenul legal al unei cereri" constă în faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen [art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004].

Dacă în cazul refuzului tacit administraţia publică nu îşi exprimă în vreun fel voinţa în legătură cu cererea unei persoane, în cazul refuzului expres administraţia îşi face cunoscută, în tot sau în parte, voinţa sa negativă de rezolvare a cererii adresate, fie comunicându-i petentului că îi va respinge cererea, fie că îi va da curs acesteia parţial, emiţând actul solicitat, însă nu-l pune în executare.

De aceea, şi în acest din urmă caz, persoana vătămată printr-un asemenea refuz poate solicita instanţei de contencios administrativ obligarea autorităţii publice la efectuarea unei anumite operaţiuni administrative pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim încălcat [art. 8 alin. (1) partea finală din Legea nr. 554/2004). De asemenea, în situaţia în care un înscris (adeverinţă, certificat), eliberat de o autoritate publică unei persoane, nu conţine formularea pretinsă de aceasta din urmă, instanţa de contencios administrativ poate verifica, pe calea excepţiei de nelegalitate, în cadrul acţiunii principale (în anularea unui act administrativ sau împotriva unui refuz nejustificat), dacă acest înscris (operaţiune tehnico-materială) nu reprezintă, în realitate, un refuz nejustificat de rezolvare a cererii reclamantului privitoare la un drept sau interes legitim al său.

Refuzul nejustificat al administraţiei publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege unei persoane fizice sau juridice a fost asimilat de lege actelor administrative,[1] fiind supus, în cea mai mare parte, procedurii contenciosului administrativ.

d) Provenienţa actului administrativ atacat

Actul administrativ atacat trebuie să fie emis de o autoritate administrativă, de o altă autoritate publică sau chiar de un organism privat învestit de lege cu atribuţii de putere publică (stabiliment de utilitate publică). Astfel, potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004 şi art. 52 din Constituţie, actul administrativ atacat poate proveni de la o autoritate publică, care poate aparţine administraţiei publice centrale sau locale, dar poate fi emis şi de o altă autoritate publică ce nu aparţine acestui sistem de organe ale statului. Aşa sunt, de exemplu, actele organelor de conducere ale instanţelor judecătoreşti sau ale organelor de conducere ale Parlamentului (preşedinţii Camerelor şi birourilor permanente) privind eliberarea din funcţii a unor persoane.

Mai mult, în doctrină s-a arătat că şi structurile nestatale, asociaţiile, persoanele juridice cu scop nelucrativ împuternicite de lege să desfăşoare o activitate de interes public, trebuie considerate autorităţi administrative. Actele acestora au fost denumite în doctrină „acte administrative prin delegaţie".[2] Aşa au fost calificate, de exemplu, actele emise de Uniunea Avocaţilor din România, Camera Notarilor Publici, Asociaţia Vânătorilor şi Pescarilor, universităţile particulare etc.

---

[1] A se vedea art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[2] A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, p. 144-145.

De asemenea, în practică s-a decis că sunt acte administrative, în înțelesul legii contenciosului administrativ, nu numai actele juridice efectuate de organele administrației de stat, ci și acele acte juridice efectuate de autoritățile care au calitatea de organe administrative, chiar dacă nu sunt întotdeauna de stat, dacă acestea sunt învestite prin lege să îndeplinească funcțiuni administrative, în cadrul cărora îndeplinesc și săvârșesc acte juridice, în scopul aplicării legilor.[1] Din acest punct de vedere, Uniunea Avocaților din România, formă organizatorică cu structură și competență organizate prin lege, prin care statul asigură cadrul juridic de exercitare a profesiei de avocat, dând astfel conținut aptitudinii generale a persoanei de a avea printre drepturile ce-i formează capacitatea de folosință și de exercițiu, într-un cuvânt capacitatea civilă, și pe acela de a deveni și a exercita profesiunea de avocat, trebuie considerată ca făcând parte dintre autoritățile administrative, iar actele ei, ca acte administrative.[2]

În acest sens sunt și prevederile art. 2 alin. (1) lit. b) teza finală din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora sunt asimilate autorităților publice (care emit acte administrative – s.n) persoanele juridice de drept privat care au obținut, potrivit legii, statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze servicii publice, în regim de putere publică.

e) actul administrativ să nu fie exceptat de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ.

Potrivit vechii legi a contenciosului administrativ, erau exceptate de la această formă de control următoarele categorii de acte administrative:[3]

a) actele care privesc raporturile dintre Parlament sau Președintele României și Guvern;

b) actele administrative de autoritate și de gestiune ale organelor de conducere din cadrul Parlamentului;

c) actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului;

d) actele administrative referitoare la interpretarea și executarea tratatelor internaționale la care România este parte;

e) actele administrative prin care s-au luat măsuri urgente de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea unor evenimente prezentând pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a stării de urgență sau pentru combaterea calamităților naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizotiilor și altor evenimente de aceeași gravitate;

f) actele de comandament cu caracter militar;

g) actele administrative pentru desființarea sau modificarea cărora se prevede prin lege specială o altă procedură judiciară;

h) actele de gestiune săvârșite de stat, în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său;

i) actele administrative adoptate în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic.

Primele 5 categorii de acte administrative exceptate de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ au fost denumite în doctrina interbelică „acte

---

[1] C.S.J, secț. cont. adm., dec. nr. 450/1997, în Dreptul nr. 5/1998, p. 113-114.

[2] Idem.

[3] Art. 2 din Legea nr. 29/1990.

de guvernământ". Ele au fost exceptate de la acest control, întrucât au fost calificate acte politice şi nu administrative. Prin urmare, aceste acte angajează răspunderea politică şi nu juridică a Guvernului.

Totuşi exceptarea unora din aceste acte de la controlul judecătoresc nu este justificată, întrucât ele nu se încadrează în categoria aşa-ziselor „acte de guvernământ". Astfel, de exemplu, actele de autoritate şi de gestiune ale organelor de conducere ale Parlamentului sunt acte de natură administrativă.

Pornind de la această realitate juridică, Legea nr. 554/2004 nu a mai exceptat, sub acest titlu de „acte de guvernământ", de la controlul de legalitate pe calea a contenciosului administrativ decât actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul [art. 5 alin. (1) lit. a)] şi actele emise în situaţii excepţionale [art. 5 alin. (3)]. Constatăm însă că textul art. 5 alin. (1) lit. a) din această lege nu menţionează şi actele administrative care privesc raporturile Guvernului cu Preşedintele (şeful statului), ca, de exemplu, actele de remaniere guvernamentală (adică actele de numire şi revocare din funcţia de ministru) ori alte acte emise de Preşedinte şi contrasemnate de prim-ministru. Această lacună legislativă a determinat jurisprudenţa să motiveze exceptarea acestor acte de la contenciosul administrativ, calificând contrasemnarea actului de către prim-ministru ca expresie a unui „control indirect exercitat de Parlament prin intermediul acestuia şi, în consecinţă, a dedus că acest tip de act administrativ a fost emis de Preşedinte, în considerarea raporturilor sale cu Parlamentul"[1]. Or, aşa cum s-a arătat în doctrină, o asemenea motivare a instanţei noastre supreme este forţată, contrasemnarea unui act administrativ al Preşedintelui reprezentând o simplă operaţiune tehnico-materială prin care se atestă faptul că prim-ministrul îşi asumă responsabilitatea executării actului respectiv[2], însă în calitatea sa de cotitular al puterii executive, ci nu ca mandatar al Parlamentului.

În ce priveşte actele emise în situaţii excepţionale (pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizotiilor) remarcăm faptul că, potrivit legii, acestea pot fi atacate numai pentru exces de putere,[3] adică numai dacă autorităţile publice şi-au exercitat dreptul de apreciere cu încălcarea limitelor competenţei prevăzute de lege, calificând greşit împrejurările (situaţiile) care au determinat emiterea acestor acte şi, dacă prin actele respective, s-au încălcat drepturile şi libertăţile ale cetăţenilor.

Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ a fost menţinută şi de Legea nr. 554/2004 [art. 5 alin. (1) lit. b)].

Actul de comandament cu caracter militar a fost definit de lege ca fiind actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor

---

[1] A se vedea I.C.C.J, secţ. cont. adm. şi fiscal, dec. nr. 1840/2005, citată de *L. Chiriac,* Excepţia de nelegalitate, mijloc de verificare a legalităţii unui act administrativ de către instanţa de contencios administrativ, în Dreptul nr. 11/2009, p. 110.

[2] A se vedea *L. Chiriac,* op. cit., p. 110.

[3] A se vedea art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004.

armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar [art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 554/2004].

Din această definiție legală rezultă că actele de comandament cu caracter militar se caracterizează prin următoarele trăsături:[1]

– actul emană de la o autoritate publică cu caracter militar, prin comandament militar înțelegându-se o totalitate de trupe puse sub comanda unui șef determinat (șeful statului, ministrul armatei, comandamente militare superioare, corpurile de armată, divizii);

– cuprinsul actului are natură militară, adică este în legătură directă cu serviciul și îndatoririle militare;

– aceste acte conțin ideea de ordin, de comandă, cu caracter de disciplină militară.

Rațiunea sustragerii acestor acte de la controlul instanțelor judecătorești constă în necesitatea asigurării spiritului de disciplină al subordonaților, raportat la ideea de prestigiu și autoritate a superiorilor, precum și a condițiilor de unitate, capacitate și rapiditate necesare operațiunilor militare.

În categoria acestor acte au fost incluse toate ordinele și instrucțiunile de serviciu privitoare la măsurile de pregătire și instrucție a trupelor și ofițerilor, la mobilizări de contingente și concentrări de trupe, la repartiția și dislocarea unităților, la atribuirea și luarea de comenzi, la manevre, la exerciții și la operațiuni militare.

Astfel, în practică s-a decis că prin acte de comandament cu caracter militar înțelegem actele emise de autoritățile militare competente, în scopul asigurării ordinii și disciplinei în cadrul unităților militare, a cadrelor militare din aceste unități. Deci, se au în vedere acele acte care au un cuprins de natură militară, referindu-se la serviciul și îndatoririle militare și care cuprind ideea de ordine, de comandă, acte a căror executare asigură disciplina militară[2], atât de necesară și caracteristică acestui organism.

Prin urmare, orice alte acte emise de autoritățile militare, străine de necesitățile propriu-zise ale acțiunilor militare, pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ. Astfel, într-o speță s-a constatat că, printr-un ordin emis de Ministerul Apărării Naționale, reclamantul a fost trecut în rezervă. S-a decis că acest act nu îndeplinește condițiile arătate mai sus, pentru a putea fi calificat act de comandament militar exceptat de la controlul instanței de contencios-administrativ, conform art. 2 lit. b) din Legea nr. 29/1990[3].

Legea nr. 554/2004 a exceptat și ea de la controlul pe calea contenciosului administrativ, prin art. 5 alin. (2), actele administrative pentru modificarea sau desființarea

---

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 478.

[2] A se vedea și Ordinul ministrului apărării naționale nr. 26/2009 privind Regulamentul disciplinei militare (M.Of. nr. 187 din 25 martie 2009). Potrivit art. 3 alin. (1) din acest Regulament, disciplina militară constă în respectarea de către militari a normelor de ordine și de comportament obligatorii pentru menținerea stării funcționale, îndeplinirea misiunilor specifice și buna desfășurare a activității din armată.

[3] A se vedea C.S.J., secț. cont. adm., dec. nr. 1051/1997, în Dreptul nr. 5/1998, p. 112.

cărora se prevede prin lege organică o altă procedură judiciară, aceste acte fiind supuse controlului judecătoresc la instanțele de drept comun.

Astfel, de exemplu, hotărârile Comisiei județene de aplicare a Legii nr. 18/1991 sau ale Comisiei județene pentru aplicarea Legii nr. 112/1995 pot fi atacate la judecătorie. De asemenea, încheierile[1] registratorului de carte funciară privind înscrierea sau respingerea cererilor de înscriere în cartea funciară a unor drepturi reale imobiliare sau de notare a unor drepturi personale sau fapte juridice, potrivit Legii nr. 7/1996[2], sunt supuse controlului judecătoresc al instanțelor de drept comun.

În doctrină s-a susținut că aceste prevederi ale Legii nr. 554/2004 sunt neconstituționale, întrucât contravin dispozițiilor art. 126 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora controlul judecătoresc al actelor administrative se exercită pe calea contenciosului administrativ.[3]

Totuși, Curtea Constituțională a decis că prevederile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu contravin dispozițiilor art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție, care permit existența controlului judecătoresc obișnuit asupra unor acte administrative menționate în mod expres de lege.[4]

În ce privește actele de gestiune privată, deși Legea nr. 554/2004 nu conține nicio prevedere expresă în acest sens, facem precizarea că aceste acte nu fac obiectul controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ, ele fiind supuse controlului instanțelor de drept comun.

f) actul să nu fie irevocabil în cazul acțiunii în anulare promovate de organul emitent al actului

Astfel, potrivit art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea actului, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea[5]. Aprecierea asupra valabilității efectelor produse de actul anulat se va face ținând seama de principiul proporționalității între cerințele interesului public și necesitatea respectării drepturilor și intereselor legitime ale beneficiarilor actului respectiv.

Instituirea acestei condiții legale pentru promovarea acțiunii în anulare de către organul emitent este justificată, pe de-o parte, de imposibilitatea în care se află auto-

---

[1] Aceste încheieri sunt acte administrative, așa cum a constatat și Curtea Constituțională prin dec. nr. 1050/2009 (M.Of. nr. 563 din 13 august 2009).

[2] Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 a fost republicată în M.Of. nr. 201 din 3 martie 2006.

[3] A se vedea, în acest sens, *C.-L. Popescu*, Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004, p. 5.

[4] A se vedea dec. nr. 946/2007 publicată în M.Of. nr. 782 din 19 noiembrie 2007.

[5] Principiul proporționalității este consacrat atât în dreptul nostru intern (art. 53 din Constituție), cât și în dreptul comunitar (a se vedea, pentru detalii, în acest sens, *I. Alexandru* ș.a, Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Ed. Lumina Lex, București 2007, p. 375).

ritatea publică de a-şi revoca sau modifica propriul act în vederea restabilirii legalităţii, iar, pe de altă parte, de imposibilitatea acceptării producerii de efecte juridice de către un act administrativ ilegal, chiar dacă acesta a devenit irevocabil (altfel, s-ar încălca principiul legalităţii activităţii administrative, consacrat atât în dreptul nostru intern, cât şi în dreptul comunitar).

Dacă actul atacat de către autoritatea emitentă nu este sau nu a devenit irevocabil, acţiunea în anulare este inadmisibilă, fiind lipsită de interes, întrucât autoritatea publică reclamantă poate să-şi revoce propriul act ilegal.

g) Procedura administrativă prealabilă şi termenele în care aceasta trebuie îndeplinită

Procedura administrativă prealabilă sau recursul administrativ este una din condiţiile prealabile obligatorii pentru promovarea acţiunii în contenciosul administrativ. Recursul administrativ are 2 forme[1]: recursul graţios, care se exercită la organul emitent al actului, şi recursul ierarhic, care se îndreaptă la organul superior acestuia. Recursul graţios este obligatoriu în cazul în care organul emitent al actului este autonom, în celelalte cazuri persoana interesată putând opta între recursul graţios şi recursul ierarhic sau le poate îndeplini pe amândouă.[2] Prin exercitarea recursului administrativ graţios, titularul plângerii prealabile urmăreşte revocarea sau modificarea actului considerat ilegal de către emitentul său, iar prin recursul administrativ ierarhic, iniţiatorul său vizează anularea actului de către autoritatea publică superioară emitentului acestuia ori determinarea emitentului actului de a-l revoca sau modifica, în scopul evitării unei acţiuni în contenciosul administrativ.

Astfel, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanţei competente de contencios administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorităţii emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, revocarea în tot sau în parte a acestuia.

Termenul pentru exercitarea recursului administrativ împotriva actelor de autoritate individuale este de 30 de zile de la comunicarea actului.

Recursul administrativ este obligatoriu şi în cazul actelor administrative normative, cu deosebirea că exercitarea acestuia nu este condiţionată de vreun termen. [art. 7 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004].

Legea nr. 554/2004 prevede şi un termen special de 6 luni pentru îndeplinirea procedurii prealabile în cazul în care dreptul sau interesul legitim al petiţionarului a fost lezat printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept [art. 7 alin. (3)], precum şi în acele cazuri în care, pentru motive temeinice,

---

[1] Pentru definirea celor două forme ale recursului administrativ şi alte detalii specifice, a se vedea partea a II-a, cap. VI, secţiunea 1.

[2] Prin excepţie, în materie fiscală contestaţia împotriva refuzului nejustificat de emitere a unui act administrativ fiscal se soluţionează de către organul ierarhic superior organului fiscal competent să emită acel act [art. 209 alin. (3) din Ordonanţa nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală]. Cu alte cuvinte, în acest caz, este obligatoriu recursul ierarhic, evident, dacă el poate fi exercitat, în caz contrar aplicându-se regula generală a obligativităţii recursului graţios.

persoana vătămată a fost în imposibilitate de a-şi exercita acest drept în termenul de 30 de zile de la data comunicării actului [art. 7 alin. (7)]

În primul caz, termenul de 6 luni curge de la data luării la cunoştinţă, pe orice cale, de existenţa actului considerat ilegal. Întrucât textul art. 7 alin. (3) teza finală din Legea nr. 554/2004 face trimitere în ce priveşte acest termen la art. 7 alin. (7) din aceeaşi lege, care prevede că în celelalte cazuri, pentru motive temeinice, termenul de 6 luni curge de la data emiterii actului unilateral, Curtea Constituţională a admis prin decizia nr. 797/2007[1] excepţia de neconstituţionalitate a acestui din urmă text de lege, pe care l-a declarat neconstituţional „în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept decât destinatarul actului".

În cel de-al doilea caz, termenul de 6 luni curge de la data emiterii actului dar, pentru a beneficia de acest termen special, persoana vătămată va trebui să facă dovada ca a fost împiedicată, din motive temeinice, să formuleze plângerea prealabilă în termenul general de 30 de zile.

Natura juridică a termenului de 6 luni este stabilită de însăşi Legea nr. 554/2004 care prevede în art. 7 alin. (7) că acest termen este de prescripţie. Aceasta înseamnă că termenul în discuţie este un termen procedural susceptibil de întrerupere, suspendare şi repunere în termen.

În legătură cu natura juridică a termenului de 30 de zile pentru îndeplinirea procedurii administrative prealabile, în doctrină au fost exprimate în perioada aplicării Legii nr. 29/1990, următoarele opinii:

Într-o opinie, acest termen a fost considerat a fi un termen de decădere procesual a cărui depăşire atrage decăderea reclamantului din dreptul de a mai sesiza ulterior instanţa de contencios administrativ.[2]

Într-o altă opinie,[3] acest termen este considerat a fi „un termen de decădere substanţial (de drept administrativ)" care are ca efect, în caz de depăşire, pierderea dreptului subiectiv de a cere anularea actului administrativ sau obligarea la eliberarea lui. Potrivit acestei concepţii „dacă partea, dintr-o împrejurare mai presus de voinţa sa, nu s-a putut adresa autorităţii administrative în termenul de 30 de zile de la comunicarea actului administrativ, va putea face acest lucru în termen de 15 zile de la încetarea împiedicării". Această opinie oferă o soluţie atenuată faţă de cea precedentă.

Într-o altă opinie,[4] termenul de 30 de zile nu este un termen de decădere, ci de recomandare, procedura administrativă prealabilă putându-se exercita şi ulterior, dar fără a se depăşi termenul de un an de zile de la data comunicării actului, prevăzut de art. 5 alin. final din fosta Lege nr. 29/1990, actualmente acest termen fiind de 6 luni de la data emiterii actului.[5]

---

[1] Publicată în M.Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007.

[2] *I. Santai*, Condiţiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul Legii contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/1991, p. 18.

[3] *V.M. Ciobanu*, Termenele prevăzute de art. 5 din Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 1/1992, p. 27-29.

[4] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, 2005, p. 589.

[5] Art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004.

De alegerea uneia sau alteia dintre opiniile prezentate diferă şi soluţiile adoptate în practica judecătorească. Astfel, dacă acceptăm ideea că termenul de 30 de zile este un termen de decădere, iar procedura administrativă prealabilă nu a fost îndeplinită şi termenul a expirat, acţiunea în contencios-administrativ va fi respinsă ca inadmisibilă, fără ca o nouă acţiune să mai poată fi introdusă.

Dacă optăm pentru cea de-a doua alternativă propusă, în sensul că termenul de 30 de zile nu este un termen de decădere, ar însemna că o acţiune în contencios-administrativ introdusă fără îndeplinirea procedurii administrative prealabile va fi respinsă ca inadmisibilă, însă o nouă acţiune va putea fi introdusă ulterior după îndeplinirea procedurii prealabile, dacă nu a expirat termenul special de 6 luni şi dacă sunt îndeplinite condiţiile legale pentru a beneficia de acest termen special.

În ce ne priveşte, considerăm că dispoziţiile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, au caracter imperativ, atât cu privire la îndeplinirea procedurii administrative prealabile, cât şi cu privire la termenul de 30 de zile în care aceasta poate fi exercitată, nerespectarea acestui termen echivalând cu neîndeplinirea procedurii prealabile. Deşi Legea nr. 554/2004 nu conţine nicio prevedere expresă în legătură cu natura juridică a termenului de 30 de zile pentru îndeplinirea procedurii prealabile, noi considerăm că şi acest termen, prin analogie cu termenul maxim de 6 luni, este tot un termen de prescripţie. Credem că o astfel de interpretare corespunde intenţiei legiuitorului de a asigura celeritatea rezolvării cererilor particularilor în raporturile lor cu administraţia publică şi de a oferi, totodată, posibilitatea repunerii în termen a acelora care, din motive obiective, nu au putut să-şi exercite dreptul la recursul graţios în termenul de 30 de zile. De altfel, aşa cum am arătat, însăşi legea a acordat persoanelor fizice sau juridice această posibilitate de a depune plângerea prealabilă, pentru motive temeinice, şi peste termenul de 30 de zile de la data comunicării actului, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului ilegal [art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004].

O eventuală cerere de repunere în termenul pentru îndeplinirea procedurii administrative prealabile este de competenţa autorităţii publice emitente a actului sau a celei superioare acesteia, şi nu de competenţa instanţei judecătoreşti. Dacă o asemenea cerere este respinsă (de către autoritatea administrativă), persoana în cauză poate sesiza direct instanţa de contencios cu acţiunea în anularea actului administrativ, însă va trebui să facă dovada, în faţa instanţei de judecată, a depunerii (la autoritatea administrativă competentă) şi temeiniciei cererii de repunere în termenul pentru îndeplinirea procedurii prealabile. Refuzul nejustificat expres sau tacit al autorităţii publice de a admite cererea de repunere în termen echivalează cu respingerea plângerii prealabile de către autoritatea administrativă şi, prin ricoşeu, cu îndeplinirea de către reclamant a procedurii administrative prealabile sesizării instanţei de contencios administrativ.

Recursul administrativ este obligatoriu şi în cazul în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicţională pentru atacarea unor acte administrative (însă partea nu a optat pentru această procedură specială), fiind aplicabil acelaşi termen de 30 de zile de la data comunicării actelor respective.

Cu alte cuvinte, dacă un act administrativ poate fi atacat la un organ administrativ care desfăşoară o jurisdicţie specială prevăzută de lege, dar partea vătămată nu înţelege să opteze pentru această jurisdicţie administrativă, ea se poate adresa instan-

ţei judecătoreşti de contencios administrativ, însă numai cu îndeplinirea procedurii administrative prealabile.

În toate cazurile autorităţile publice au obligaţia să soluţioneze plângerea prealabilă în termen de 30 de zile de la înregistrarea acesteia [art. 7 alin. (4) din Legea nr. 554/2004].

Procedura prealabilă nu este obligatorie în următoarele cazuri:[1]

– în cazul acţiunilor în contencios administrativ promovate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici;

– în cazul acţiunilor celor vătămaţi în drepturile lor prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe neconstituţionale;

– în cazul controlului legalităţii actelor administrative de autoritate pe cale indirectă, adică pe cale excepţiei de nelegalitate;

– în cazul refuzului nejustificat al autorităţilor publice, în afara excepţiilor prevăzute în legi speciale;

– în alte cazuri special reglementate de lege. Astfel, potrivit art. 31^1 din Legea nr. 215/2001, hotărârile de validare sau invalidare a mandatelor consilierilor locali pot fi atacate direct la instanţa de contencios administrativ, fără a se mai efectua procedura prealabilă.

În afara acestor cazuri prevăzute în mod expres de lege, procedura prealabilă nu este necesară în cazul actelor administrative irevocabile.

În ce priveşte acţiunile având ca obiect contractele administrative, procedura prealabilă o reprezintă concilierea prevăzută de art. 720^1 C.proc.civ.[2] în cazul litigiilor comerciale.

În acest caz, plângerea prealabilă trebuie făcută în termen de 6 luni care va începe să curgă:[3]

– de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

– de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părţi, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

---

[1] A se vedea dispoziţiile art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

[2] Textul art. 720^1 C.proc.civ. este următorul: „În procesele şi cererile în materie comercială evaluabile în bani, înainte de introducerea cererii de chemare în judecată, reclamantul va încerca soluţionarea litigiului prin conciliere directă cu cealaltă parte". În scopul arătat la alin. (1), reclamantul va convoca partea adversă, comunicându-i în scris pretenţiile sale şi temeiul lor legal, precum şi toate actele doveditoare pe care se sprijină acestea. Convocarea se va face prin scrisoare recomandată cu dovadă de primire, prin telegramă, telex, fax sau orice alt mijloc de comunicare care asigură transmiterea textului actului şi confirmarea primirii acestuia. Convocarea se poate face şi prin înmânarea înscrisurilor sub semnătură de primire.

Data convocării pentru conciliere nu se va fixa mai devreme de 15 zile de la data primirii actelor comunicate potrivit alin. (2). Rezultatul concilierii se va consemna într-un înscris cu arătarea pretenţiilor reciproce referitoare la obiectul litigiului şi a punctului de vedere al fiecărei părţi. Înscrisul despre rezultatul concilierii ori, în cazul în care pârâtul nu a dat curs convocării prevăzute de alin. (2), dovada că de la data primirii acestei convocări au trecut 30 de zile se anexează la cererea de chemare în judecată.

[3] Art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004.

– de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

– de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

– de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

Aşadar, potrivit prevederilor art. 7 al Legii nr. 554/2004, procedura prealabilă este obligatorie numai în cazul promovării acțiunii în anularea actelor administrative, nu şi în cazul refuzului nejustificat al autorităților publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept al unei persoane fizice sau juridice.

În acest din urmă caz, persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim se poate adresa direct instanței de contencios administrativ pentru obligarea autorității publice refractare la rezolvarea cererii sale privind eliberarea unui act administrativ ori a oricărui alt înscris prevăzut de lege.

Prin alte reglementări legale sunt prevăzute proceduri administrative prealabile diferite de cea reglementată de Legea nr. 554/2004, precum şi termene speciale de îndeplinire a acestei proceduri. Astfel, Codul de procedură fiscală[1] reglementează procedura prealabilă pentru soluționarea contestațiilor împotriva actelor administrative fiscale[2]. Potrivit acestei ordonanțe de urgență, actele administrative de autoritate emise de autoritățile publice fiscale şi vamale nu pot fi atacate la instanța de contencios-administrativ fără îndeplinirea procedurii administrative prealabile, în termenele stabilite prin această reglementare.

Această procedură prealabilă constă în exercitarea căii de atac a contestației, care se depune de către cel interesat la organul emitent al actului. Termenul de depunere a contestației este de 30 zile de la comunicarea actului şi este un termen de decădere.[3] Prin excepție de la această regulă, dacă actul administrativ fiscal nu conține mențiunile că actul poate fi contestat, termenul de depunere a contestației şi organul de soluționare competent, contestația poate fi depusă în termen de 3 luni de la data comunicării actului respectiv [art. 207 alin. (4) C.proc.fisc.].

Decizia prin care se soluționează contestațiile împotriva actelor administrative fiscale poate fi atacată la instanța de contencios administrativ competentă, potrivit Legii nr. 554/2004 [art. 218 alin. (2) C.proc.fisc.].

Deşi Codul de procedură fiscală nu prevede, noi considerăm – şi practica judecătorească confirmă – că odată cu atacarea deciziei prin care s-a soluționat contestația se va ataca şi actul administrativ împotriva căruia s-a exercitat calea administrativă de atac pentru ca instanța să poată dispune anularea acestuia.

În alte cazuri de contencios-administrativ special, procedura administrativă prealabilă nu este cerută de lege. Astfel, de exemplu, potrivit art. 69 alin. (4) din Legea

---

[1] Aprobat prin O.G. nr. 92/2003, republicată în M.Of. nr. 560 din 24 iunie 2004.

[2] Potrivit art. 41 C.proc.fisc., actul administrativ-fiscal este actul emis de organul fiscal competent în aplicarea legislației privind stabilirea, modificarea sau stingerea drepturilor şi obligațiilor fiscale.

[3] Art. 207 alin. (1) C.proc.fisc.

nr. 215/2001, ordinul prefectului prin care acesta ia act de încetarea de drept a mandatului primarului poate fi atacat la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare.

De asemenea, potrivit art. 9 alin. (4) din Legea nr. 393/2004, hotărârea consiliului local prin care se constată încetarea mandatului de consilier poate fi atacată de consilierul în cauză la instanța de contencios-administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare, fără a se mai îndeplini procedura prealabilă. Şi exemplele de acest gen pot continua. Există şi alte cazuri neprevăzute de lege în care procedura administrativă prealabilă nu trebuie efectuată. Astfel, de exemplu, în cazul cererilor de anulare a actelor administrative irevocabile, efectuarea unei asemenea proceduri ar fi lipsită de sens, întrucât, oricum, autoritățile emitente nu mai pot reveni asupra actelor lor.

În toate cazurile însă în care procedura administrativă prealabilă este prevăzută de lege, neîndeplinirea acesteia atrage respingerea acțiunii judecătoreşti ca inadmisibilă.

h) Introducerea acțiunii în contenciosul administrativ în termenul legal

Potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) şi b) din Legea nr. 554/2004, după îndeplinirea procedurii administrative prealabile, cel vătămat în dreptul său poate sesiza instanța judecătorească, în termen de 6 luni de la comunicarea soluției date reclamației sale administrative sau, după caz, de la data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii. În cazul în care autoritatea publică nu rezolvă cererea sau, după caz, reclamația administrativă în termen de 30 de zile, la expirarea acestui termen începe să curgă termenul de 6 luni pentru sesizarea instanței judecătoreşti.[1]

Potrivit art. 11 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004, în cazul contractelor administrative termenul pentru sesizarea instanței de contencios administrativ curge de la data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii.

Legea nr. 554/2004 nu se referă şi la cazul în care nu se ajunge la încheierea procesului-verbal de conciliere din cauză că pârâtul nu a dat curs convocării în vederea concilierii. În tăcerea Legii nr. 554/2004, se aplică (în completarea acesteia [2]) prevederile art. 720[1] alin. ultim C.proc.civ., în sensul că termenul pentru sesizarea instanței de judecată va curge de la data expirării termenului de 30 de zile calculat de la data primirii convocării de către pârât.

Aceste dispoziții legale au în vedere numai situațiile litigioase apărute după încheierea contractelor administrative, adică pe perioada executării acestor contracte, întrucât procedura concilierii reglementată de art. 720[1] C.proc.civ. este aplicabilă numai între părțile contractante.

Actele administrative prealabile încheierii contractelor administrative sunt acte administrative de autoritate şi pot fi atacate potrivit regulilor aplicabile acestei categorii de acte administrative prevăzute de legile speciale în materie sau de Legea-cadru nr. 554/2004.

În cazul acțiunilor promovate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul de 6 luni curge de la data când aceste autorități publice au cunoscut existența actului nelegal [art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

---

[1] A se vedea art. 11 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

[2] În sensul completării Legii nr. 554/2004 cu dreptul comun, a se vedea art. 28 din această lege.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a prevăzut şi un termen special de 1 an de zile, dar numai pentru promovarea acţiunii în anularea actelor administrative individuale. Din modul de exprimare a legiuitorului deducem că acest termen special de 1 an de zile este aplicabil atât în cazul anulării actelor de autoritate individuale propriu-zise, cât şi ale actelor administrative asimilate (refuzului nejustificat şi contractelor administrative), Astfel, potrivit art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, termenul de 1 an de zile curge de la data comunicării actului, data luării la cunoştinţă, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

Admisibilitatea unei acţiuni în contencios administrativ promovată peste termenul de 6 luni rămâne la aprecierea exclusivă a judecătorului, Legea nr. 554/2004 prevăzând în art. 11 alin. (2) că depăşirea termenului general de 6 luni poate fi justificată numai din motive temeinice care, adăugăm noi, vor fi apreciate de la caz la caz.

Potrivit art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, dreptul la acţiune împotriva actelor administrative normative şi a ordonanţelor sau a dispoziţiilor din ordonanţele Guvernului este imprescriptibil. Cu toate acestea, întrucât procedura administrativă prealabilă este obligatorie şi în cazul atacării actelor administrative normative, considerăm că dreptul la acţiunea în anularea acestor acte trebuie exercitat tot cu respectarea termenului general de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care curge de la data comunicării răspunsului la reclamaţia administrativă. Această concluzie rezultă din coroborarea prevederilor art. 7 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004 – potrivit cărora în cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând – cu prevederile art. 11 alin. (1) lit. a) din această lege, potrivit cărora comunicarea răspunsului la plângerea prealabilă are ca efect marcarea momentului curgerii termenului pentru introducerea acţiunii în contenciosul administrativ. În cazul în care acţiunea nu este promovată în termen de 6 luni de la data comunicării răspunsului la reclamaţia administrativă, dreptul la acţiune nu se prescrie, însă este necesară repetarea procedurii prealabile. Cu toate acestea, pentru evitarea divergenţelor de opinie dar, mai ales, a unei practici neunitare în legătură cu acest subiect, ar fi de preferat ca legea să prevadă, în mod expres, soluţia ce trebuie adoptată în aceste situaţii.

Termenul de 6 luni a fost calificat de lege ca fiind termen de prescripţie,[1] ceea ce înseamnă că acesta este susceptibil de repunere în termen,[2] iar termenul maxim de 1 an de zile este un termen de decădere [art. 11 alin. (5) din Legea nr. 554/2004].

Şi sub imperiul Legii nr. 29/1990 termenul minim pentru promovarea acţiunii în contencios a fost calificat în practica judecătorească şi în doctrină ca fiind un termen de prescripţie, care începe să curgă din momentul în care se naşte dreptul la acţiune[3]

---

[1] Prescripţia este un mod legal de stingere a obligaţiilor ca urmare a trecerii timpului (*T.R. Popescu-Brăila*, Drept civil, Bucureşti, 1993, p. 168).

[2] Repunerea în termen reprezintă un mijloc juridic prin care instanţa judecătorească poate dispune, la cerere sau chiar din oficiu, judecarea unei acţiuni, atunci când constată ca fiind temeinic justificate cauzele pentru care termenul legal de prescripţie al acţiunii respective a fost depăşit (*M. Costin, M. Mureşan, V. Ursa*, Dicţionar de drept civil, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1990, p. 459).

[3] Noţiunea „drept la acţiune" are două sensuri: dreptul la acţiune în sens procedural, adică dreptul de a sesiza instanţa şi dreptul la acţiune, în sens material, care reprezintă posibilitatea

în sens material, iar termenul maxim de 1 an ca fiind un termen limită de prescripție a dreptului de a sesiza instanța sau chiar un termen de decădere în sensul că reclamantul nu va mai putea cere anularea actului după expirarea acestuia.

Așa se explică faptul că o acțiune în contenciosul administrativ poate fi promovată pentru motive temeinice și după expirarea termenului de 6 luni, însă nu mai târziu de 1 an de la data comunicării actului ilegal, judecătorul putând aprecia asupra repunerii reclamantului în termenul de sesizare a instanței judecătorești, dar numai cu respectarea termenului maxim de 1 an, prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

De aceea, dacă potrivit unei legi speciale procedura de soluționare a plângerii prealabile a fost suspendată o perioadă de timp mai mare decât termenul de 6 luni, dar mai mică decât termenul de 1 an, acțiunea în anularea actului ilegal va fi promovată în acest termen maxim, termenul de 6 luni devenind inaplicabil.

În caz contrar, când durata suspendării depășește și termenul de un an de la comunicarea actului, acțiunea în anulare va fi promovată în termenul de 6 luni, care va fi întrerupt și va începe să curgă după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau, după caz, de la data expirării termenului legal de soluționare a procedurii de suspendare [art. 11 alin. (2^1) din Legea nr. 554/2004].

O asemenea soluție adoptată prin art. 11 alin. (2^1) ni se pare complicată și injustă, putând da naștere unor situații juridice discriminatorii între persoanele care beneficiază de întregul termen de 6 luni pentru promovarea acțiunii în anularea unui act ilegal și persoanele care vor avea la îndemână, în acest sens, un termen mult mai mic sau chiar insuficient, acest termen având durata cuprinsă între data finalizării procedurii administrative, după reluarea acestuia, și termenul de 1 an socotit de la data comunicării actului administrativ. Aceste din urmă persoane ar putea fi puse în situația paradoxală de a beneficia doar de câteva zile pentru promovarea acțiunii în contencios administrativ pentru ca ea să nu devină tardivă.

De aceea, *de lege ferenda* se impune ca suspendarea procedurii administrative prealabile, când legea specială o prevede, să constituie, în toate cazurile, o cauză de întrerupere a cursului prescripției dreptului la acțiunea în anularea actului administrativ, și nu de suspendare, cum este reglementat în prezent cazul suspendării procedurii prealabile în cadrul termenului maxim (de 1 an de la comunicarea actului) de sesizare a instanței de contencios administrativ.

În anumite cazuri pot fi prevăzute, prin legi speciale, alte termene pentru introducerea acțiunii în anularea actelor administrative ilegale sau împotriva refuzului nejustificat al autorităților publice. Astfel, potrivit art. 30 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, ordinul prefectului prin care se declară vacante locurile consilierilor care au lipsit nemotivat de la ședința de constituire a consiliului local poate fi atacat de cei interesați în termen de 5 zile de la comunicare. Un alt exemplu oferit de aceeași lege îl reprezintă acțiunea în anularea hotărârilor de validare sau invalidare a mandatului consilierilor locali, care poate fi promovată de către persoanele interesate în termen

---

titularului unui drept subiectiv de a pretinde pârâtului, prin intermediul instanței judecătorești sau a altui organ jurisdicțional să-și execute obligația ori să-i recunoască dreptul contestat (*V.M. Ciobanu*, Termenele prevăzute de art. 5 din Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 1/1992, p. 30-31).

de 5 zile de la comunicarea hotărârii[1]. De asemenea, potrivit art. 6 din Legea nr. 554/2004, actele administrativ-jurisdicționale pot fi atacate direct la instanța de contencios administrativ competentă în termen de 15 zile de la comunicare, în cazul în care partea înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională de atac sau o asemenea cale de atac nu există. În fine, potrivit art. 1 alin. (6) din aceeași lege, acțiunea autorității publice pentru anularea propriului act administrativ unilateral, când acesta a devenit irevocabil, poate fi promovată într-un termen de 1 an de la data emiterii actului atacat (deci nu de la data comunicării actului, ca în cazul termenului general de 6 luni).

Aceste termene speciale în materia contenciosului administrativ sunt concepute (de lege) „*in rem*", nu „*in personam*", ceea ce înseamnă că, dacă legea nu prevede contrariul, ele trebuie respectate de orice titular al acțiunii în contenciosul administrativ, fie el și prefectul.

§4. Procedura contenciosului administrativ

4.1. Competența instanțelor de contencios-administrativ

Potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora de până la 500.000 lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, datorii vamale și accesorii ale acestora, mai mari de 500.000 lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

O primă precizare care se impune este aceea că, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, prin actele autorităților publice locale și județene înțelegem atât actele autorităților administrației publice locale, cât și actele serviciilor publice deconcentrate ale administrației publice centrale în județe și în celelalte unități administrativ-teritoriale.

O a doua precizare importantă este aceea că pentru stabilirea competenței materiale a instanțelor de contencios administrativ va trebui să ținem seama de natura juridică (proveniența) actelor administrative ce fac obiectul judecății, acesta fiind criteriul principal, precum și de alte două criterii secundare: locul organului emitent al actului în sistemul administrației publice și valoarea obiectului actului atacat.

Astfel, în cazul acțiunilor împotriva actelor administrației publice generale, competența materială a instanțelor de contencios administrativ se determină în funcție de nivelul organului emitent al actului în sistemul administrației publice.

De asemenea, s-a decis că „litigiul având ca obiect obligarea în solidar a mai multor instituții la plata unor drepturi de natură salarială cade în competența de soluționare a instanței determinate prin raportare la criteriul rangului avut de autoritatea pârâtă în sistemul organelor administrației publice, respectiv în competența curții de

[1] A se vedea art. 31[1] alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

apel, atunci când cel puţin una din pârâte are rangul unei autorităţi publice centrale"[1]. Cu alte cuvinte, în caz de coparticipare procesuală pasivă, competenţa materială a instanţei de contencios administrativ se determină în bloc (pentru toate cererile) în raport de autoritatea publică superioară, parte în proces. Deci, nu se va proceda la disjungerea cererilor şi declinarea competenţei de soluţionare a acestora în funcţie de fiecare autoritate publică pârâtă.

În schimb, în cazul acţiunilor împotriva actelor autorităţilor administrativ-fiscale şi ale autorităţilor publice asimilate acestora, competenţa materială a instanţelor de contencios administrativ se stabileşte în funcţie de valoarea obiectului material al acestor acte, indiferent de locul organului emitent al actului în sistemul administraţiei publice.[2]

În concluzie, cele trei criterii nu pot fi aplicate împreună, ci doar criteriul principal împreună cu unul din cele două criterii secundare.

În fine, o a treia precizare se referă la faptul că stabilirea competenţei materiale a instanţelor de contencios administrativ se face prin raportare la acţiunea principală, ci nu la acţiunea în despăgubiri, care are caracter accesoriu.

Sintetizând, spunem că tribunalele judecă, în primă instanţă, acţiunile privind actele emise sau încheiate de autorităţile publice situate în unităţile administrativ-teritoriale şi actele administrativ-fiscale al căror obiect material are o valoare de până la 500.000 lei, iar curţile de apel judecă, ca instanţe de fond, litigiile privind actele administraţiei publice centrale şi actele administrativ-fiscale al căror obiect are o valoare mai mare de 500.000 lei.

În materia contenciosului administrativ există o singură cale de atac şi anume recursul. Potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, recursul împotriva sentinţelor pronunţate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, iar recursul împotriva sentinţelor pronunţate de curţile de apel se soluţionează de secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Referitor la competenţa teritorială a instanţelor de contencios-administrativ, în practica judecătorească s-a stabilit, sub imperiul Legii nr. 29/1990, că aceasta nu este o competenţă absolută, ci are caracterul unei norme de protecţie, edictată în favoarea reclamantului. Reclamanta putea, deci, să aleagă între instanţa de la domiciliul său, potrivit Legii nr. 29/1990 sau instanţa de la sediul autorităţii pârâte, potrivit dreptului comun (art. 5 C.proc.civ.). Odată instanţa aleasă, reclamantul nu mai putea reveni asupra opţiunii sale. Astfel, în practică s-a considerat că această competenţă după calitatea persoanei, nefiind de ordine publică, reclamantul poate renunţa la acest beneficiu acordat prin art. 6 alin. (1) din Legea nr. 29/1990, acceptând să se judece la instanţa de contencios-administrativ de la domiciliul pârâtului[3].

Legea nr. 554/2004 a ţinut seama de aceste soluţii ale jurisprudenţei şi a prevăzut în art. 10 alin. (3) o competenţă teritorială alternativă a instanţelor de contencios

---

[1] A se vedea I.C.C.J, secţ. cont. adm. şi fiscal, dec. nr. 3039/2008, în Dreptul nr. 6/2009, p. 245.

[2] A se vedea, în acest sens, şi *D.C. Dragoş*, Legea contenciosului administrativ, Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 237.

[3] A se vedea C.S.J., secţ. cont. adm., dec. nr. 737/1995, în Buletinul Jurisprudenţei pe anul 1995, Ed. Proema, Baia Mare, 1996, p. 596.

administrativ, reclamantul putând învesti cu o cerere în anulare fie instanța de la domiciliul său, fie instanța de la sediul autorității publice pârâte.

Odată aleasă instanța, reclamantul nu mai poate reveni asupra opțiunii sale, pentru dezînvestirea instanței, prin invocarea excepției necompetenței teritoriale.

Este de precizat că în litigiile de contencios administrativ izvorâte din unele contracte administrative reglementările speciale au prevăzut o competență teritorială exclusivă, aceea a instanței de judecată de la sediul concedentului[1] sau, altfel spus, al autorității contractante.[2]

4.2. Procedura în fața primei instanțe de contencios-administrativ

Acțiunea în contencios-administrativ se introduce la instanța de judecată după îndeplinirea procedurii administrative prealabile, dacă aceasta este obligatorie.

Potrivit art. 12 din Legea nr. 554/2004, odată cu cererea de chemare în judecată, reclamantul va depune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității administrative prin care i se comunică refuzul nejustificat al rezolvării cererii sale. În cazul în care reclamantul nu a primit niciun răspuns în legătură cu cererea sa, va depune la dosar copia cererii certificată pentru conformitate cu originalul, prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică pârâtă, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile. Acțiunea se poate introduce nu numai împotriva autorității publice, ci și împotriva funcționarului autorității pârâte (persoanei fizice) care a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul nejustificat al rezolvării cererii, dar numai dacă se solicită și plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere. La rândul său, funcționarul pârât poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul a cărui legalitate este supusă controlului instanței de judecată. Dacă acțiunea se admite, funcționarul pârât va putea fi obligat la plata daunelor, solidar cu autoritatea publică chemată în judecată.[3]

Potrivit art. 16[1] din Legea nr. 554/2004, instanța de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept.

Acest text de lege reglementează participarea terților în procesul de contencios administrativ în modalitățile prevăzute de capitolul III din Codul de procedură civilă, în special intervenția voluntară și intervenția forțată.

Aceste dispoziții legale speciale trebuie interpretate însă în acord cu principiul disponibilității care stă la baza procesului civil, astfel încât instanța de contencios administrativ nu va putea lărgi din oficiu cadrul procesual, introducând în cauză alte persoane împotriva voinței părților din litigiu.

De altfel, în procesele de contencios administrativ își găsesc aplicarea și alte instituții ale dreptului procesual-civil, această concluzie rezultând din art. 28 alin. (1) din

---

[1] A se vedea art. 66 din O.U.G. nr. 54/2006 privind contractele de concesiune de bunuri publice.

[2] A se vedea art. 283 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică.

[3] Art. 16 din Legea nr. 554/2004.

Legea nr. 554/2004, potrivit căruia prevederile acestei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de drept public ce fac obiectul acțiunii în contencios administrativ.

Aceste excepții sunt reglementate în mod expres de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Astfel, de exemplu, potrivit art. 28 alin. (2) din această lege, suspendarea judecării acțiunii în contencios administrativ nu poate fi dispusă de instanța de judecată pentru motivul prevăzut de art. 244 alin. (2) C.proc.civ. (când s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat) dacă reclamantul – persoană vătămată – nu este de acord.

De asemenea, potrivit art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, acțiunile în contencios obiectiv nu mai pot fi retrase deși, potrivit art. 246 alin. (1) C.proc.civ., reclamantul poate să renunțe oricând la judecată fie verbal în ședință, fie prin cerere scrisă.

La primirea acțiunii, instanța va dispune citarea părților și va putea cere autorității emitente a actului atacat să-i comunice, de urgență, acel act împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și alte lucrări necesare soluționării cauzei. În același mod se va proceda și în cazul refuzului nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la un drept sau interes legitim al reclamantului. Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat să plătească statului o amendă judiciară pentru fiecare zi de întârziere, în cuantum de 10% din salariul minim brut pe economie.

Acțiunile în contencios-administrativ se judecă de urgență, în complet format dintr-un judecător. Hotărârile vor fi redactate și motivate în cel mult 30 zile de la pronunțare.

Acțiunile în contencios administrativ sunt supuse taxelor de timbru prevăzute de lege pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare.[1]

4.3. Obiectul acțiunii în contencios administrativ

Acțiunea în contencios-administrativ poate avea ca obiect:[2]

– anularea în tot sau în parte a unui act administrativ;

– anularea actului și obligarea la despăgubiri;

– obligarea autorității publice, care refuză să rezolve o cerere referitoare la un drept sau interes legitim al reclamantului, să-i recunoască dreptul pretins;

– obligarea autorității publice la recunoașterea dreptului pretins și la plata de despăgubiri pentru paguba ce i-a fost cauzată reclamantului prin refuzul nejustificat.

Despăgubirile pot fi cerute atât pentru daune materiale, cât și pentru daune morale [art. 8 alin. (1) din Legea nr. 544/2004].

– obligarea la încheierea, modificarea sau executarea unui contract administrativ ori desfacerea unui asemenea contract;

– acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile produse reclamantului prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe neconstituționale.

În principiu, cererea pentru acordarea de despăgubiri se introduce odată cu acțiunea principală în contenciosul administrativ. În mod excepțional, dacă reclamantul

[1] Art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[2] Art. 8 din Legea nr. 554/2004.

nu cunoaşte întinderea pagubei la data judecăţii acţiunii principale, acţiunea în despăgubiri poate fi introdusă şi ulterior. Termenul de prescripţie pentru introducerea acestei cereri este de 1 an de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.[1]

Acţiunea în despăgubiri izvorâtă din actele administrative ilegale este, în toate cazurile, de competenţa instanţelor de contencios administrativ şi se soluţionează potrivit procedurii reglementate de Legea nr. 554/2004, iar taxele de timbru sunt cele prevăzute de această lege.[2]

Cererea de acordare a despăgubirilor nu poate fi promovată anterior acţiunii principale în contencios-administrativ. Astfel, în practică s-a arătat că „reclamantul nu poate solicita exclusiv daune fără a fi constatat faptul generator de prejudiciu comis de pârâtă în executarea unui raport de drept public"[3]. De regulă, cererea de despăgubiri, formulată în temeiul legii contenciosului administrativ, este accesorie şi se soluţionează odată cu acţiunea principală în anularea actului administrativ sau în constatarea refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri privind un drept recunoscut de lege. Numai în mod excepţional, când reclamantul nu a cunoscut întinderea pagubei la data promovării acţiunii principale (în contenciosul administrativ), acesta poate introduce acţiunea în despăgubiri ulterior (în mod separat) cu respectarea termenului de un an de la data la care a avut cunoştinţă despre întinderea pagubei (art. 19 din Legea nr. 554/2004).

Potrivit art. 9 alin. (1) şi (5) din Legea nr. 554/2004, acţiunea în contencios administrativ poate fi şi consecinţa unor ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe neconstituţionale prin care au fost lezate drepturi sau interese legitime ale unor persoane

Legea nr. 554/2004 prevede, în mod expres, că obiectul unei asemenea acţiuni îl poate constitui numai acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin Ordonanţa Guvernului, anularea unor acte administrative emise în baza acestora, precum şi obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operaţiuni administrative [art. 9 alin. (5)].

Prin urmare, o acţiune în anulare a ordonanţelor Guvernului este inadmisibilă, acestea fiind supuse numai controlului de constituţionalitate exercitat de Curtea Constituţională în baza art. 146 lit. d) din Constituţie.

Acţiunea în contenciosul administrativ generată de o ordonanţă a Guvernului va fi introdusă la instanţa de contencios administrativ însoţită de excepţia de neconstituţionalitate a ordonanţei în cauză.

Primind cererea, instanţa de contencios administrativ, dacă va aprecia că excepţia îndeplineşte condiţiile de admisibilitate, va sesiza prin încheiere motivată Curtea Constituţională şi va suspenda soluţionarea cauzei pe fond.

Soluţia în acţiunea în contencios va depinde de modul de soluţionare a excepţiei de neconstituţionalitate de către Curtea Constituţională. După pronunţarea Curţii Constituţionale, instanţa de contencios administrativ va repune cauza pe rol şi va dispune citarea părţilor [art. 9 alin. (3) teza I din Legea nr. 554/2004]. Dacă ordo-

[1] Art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.
[2] Art. 19 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 554/2004.
[3] A se vedea C.S.J., secţ. cont. adm., dec. nr. 374/1998, în Dreptul nr. 11/1998, p. 145.

nanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța soluționează fondul cauzei.

În caz contrar, instanța de judecată va respinge acțiunea ca inadmisibilă [art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității ordonanței este urmarea unei excepții invocate în altă cauză, sesizarea instanței de contencios administrativ se va face fără a fi necesară procedura prealabilă, dar numai în limitele unui termen (de decădere) de 1 an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, partea I.

4.4. Măsurile provizorii pe care le poate dispune instanța de contencios administrativ

În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, odată cu exercitarea recursului administrativ, reclamantul poate cere instanței să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond [art. 14 alin. (1) din Legea nr. 544/2004].

În acest caz, instanța va rezolva cererea de suspendare de urgență și cu precădere, cu citarea părților.

Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizarea oricărei persoane sau autorități publice.

Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare, fără ca recursul să suspende executarea hotărârii. Deși legea nu prevede în mod expres, considerăm că și hotărârea prin care se respinge cererea de suspendare poate fi atacată cu recurs, întrucât în lipsa unei dispoziții speciale contrare se aplică regula generală, prevăzută de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, potrivit căreia hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare.

Această suspendare a executării actului administrativ prevăzută de art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 reprezintă o suspendare prealabilă pronunțării instanței de fond asupra acțiunii în anularea actului ilegal.

Această concluzie rezultă chiar din textul legal invocat care prevede că persoana vătămată poate să ceară instanței competente suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond.

Înțelegem, așadar, că persoana interesată va trebui să ceară suspendarea executării actului și în fața instanței învestite cu acțiunea în anularea acelui act, care va putea dispune, în baza art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, suspendarea actului administrativ atacat până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei.

Numai în această situație, suspendarea executării actului administrativ unilateral se poate prelungi pe toată durata procesului având ca obiect anularea actului respectiv. Astfel, nu este exclus însă ca instanța de fond (învestită cu acțiunea în anulare) să respingă cererea de suspendare formulată de către reclamant mai înainte de a se pronunța asupra acțiunii în anulare. În acest caz, încetează automat suspendarea actului administrativ dispusă anterior promovării acțiunii în anulare.

Dacă persoana interesată nu a cerut suspendarea actului administrativ instanței învestite cu acțiunea în anulare, măsura suspendării actului atacat va dura până la soluționarea definitivă și irevocabilă numai în ipoteza în care prima instanță va admite acțiunea de fond, în caz contrar suspendarea va înceta [art. 15 alin. (4) din Legea nr. 554/2004].

În fine, această suspendare a executării actului administrativ unilateral încetează și în cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile care se calculează – considerăm noi, în tăcerea legii – de la data pronunțării hotărârii de suspendare, întrucât potrivit art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, această hotărâre este executorie de drept, iar acest efect al său nu poate fi condiționat de momentul comunicării hotărârii, care nici nu este determinat de lege.

În afara suspendării prealabile, Legea nr. 554/2004 reglementează în art. 15 și suspendarea executării actului administrativ unilateral pentru aceleași motive, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a acțiunii în anularea actului, adică pe durata procesului de contencios administrativ.

Această cerere de suspendare poate fi încorporată acțiunii principale sau poate fi formulată ulterior, însă numai până la soluționarea în fond a acțiunii în anulare. Cu alte cuvinte, această cerere de suspendare ulterioară este inadmisibilă în căile de atac ale acțiunii în anularea actelor administrative unilaterale.

Celelalte dispoziții procedurale privind judecata cererii de suspendare prealabilă, efectele hotărârii de suspendare și căile de atac sunt aplicabile și în cazul suspendării actului administrativ unilateral, solicitate odată cu acțiunea principală sau ulterior acesteia.

În ambele cazuri, suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.

Pe lângă suspendarea judecătorească, Legea nr. 554/2004 reglementează și suspendarea de drept a actelor administrative unilaterale în următoarele cazuri:

– când autoritatea publică emite un nou act administrativ cu același conținut ca și actul suspendat pe cale judecătorească;[1]

– când acțiunea în contencios administrativ este promovată de prefect pentru anularea actelor emise de autoritățile administrației publice locale;[2]

– când acțiunea în contencios administrativ este promovată de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici pentru anularea actelor autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică.[3]

De lege lata, în ultimele două cazuri nu este necesară constatarea suspendării actelor administrative unilaterale de către instanța judecătorească, fiind suficientă înregistrarea acțiunii în anulare la instanța de contencios administrativ.

În primul caz însă, suspendarea de drept a actului administrativ trebuie constatată de către instanța judecătorească, care trebuie să verifice similitudinea dintre cele două acte (actul nou emis și actul suspendat deja).

Această concluzie se desprinde din art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 care prevede că în acest caz procedura prealabilă nu este obligatorie, ceea ce înseamnă că

---

[1] Art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

[2] Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

[3] Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

cererea privind constatarea suspendării de drept a actului administrativ nou emis se va putea depune la instanța de contencios administrativ necondiționat de îndeplinirea acestei proceduri. O asemenea cerere trebuie însă soluționată în condiții de maximă urgență.

În cazul în care o autoritate publică emite un nou act administrativ, identic cu cel suspendat de drept ca urmare a acțiunilor în anulare exercitate de prefect sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, aceste din urmă autorități publice vor putea cere instanței de judecată anularea și a actului ulterior cu consecința suspendării lui de drept până la soluționarea irevocabilă a acțiunii în anulare.

Legea nr. 554/2004 a instituit măsura suspendării numai în cazul actelor administrative de autoritate (unilaterale) pentru a-i proteja pe particulari împotriva abuzurilor autorităților publice care le-ar putea cauza prejudicii grave până la pronunțarea instanței de contencios administrativ asupra legalității acestor acte și, eventual, anularea lor dacă vor fi găsite nelegale sau abuzive.

În același timp, Legea nr. 554/2004 interzice reiterarea cererii de suspendare a unui act administrativ unilateral pentru aceleași motive.[1] Cu alte cuvinte, dacă o cerere de suspendare a actului unilateral a fost respinsă, o cerere ulterioară având același obiect și aceeași cauză este inadmisibilă, chiar dacă a fost promovată de o altă persoană decât titularul cererii inițiale.

Suspendarea executării actelor administrative este o situație de excepție[2], care poate avea loc numai în cazul îndeplinirii cumulative a două motive (condiții) expres prevăzute de art. 14 alin. (1) Legea nr. 554/2004 și anume: existența unor cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente.

Primul motiv referitor la existența unui caz bine justificat este definit de art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia prin „cazuri bine justificate" înțelegem împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

Cel de-a doilea motiv este definit de art. 2 alin. (1) lit. s) din aceeași lege care dispune că prin „pagubă iminentă" înțelegem prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.

În acest context, *de lege lata*, o cerere de suspendare poate fi considerată întemeiată, dacă este motivată inclusiv sau, mai ales, sub aspectul nelegalității actului administrativ în cauză, pentru a-i pune serios la îndoială prezumția de legalitate (desigur relativă) de care acesta se bucură.

Totuși, pentru a nu se influența soluționarea fondului acțiunii în anularea actului administrativ unilateral, considerăm că măsura suspendării unui asemenea act nu trebuie determinată, în principal, de aspecte referitoare la legalitatea acestuia[3], ci, mai

---

[1] Art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004.

[2] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., secț. cont. adm. și fiscal, dec. nr. 2199/2009, în Dreptul nr. 1/2010, p. 206.

[3] În acest sens, s-a decis că „existența cazului bine justificat nu presupune prezentarea unor dovezi de nelegalitate evidentă, întrucât o asemenea cerință și interpretare ar echivala cu prejudecarea fondului cauzei"(a se vedea I.C.C.J, secț. cont. adm. și fiscal, dec. nr. 3015/2008, în Dreptul nr. 6/2009, p. 243).

degrabă de împrejurări de fapt care dovedesc iminența producerii unei pagube grave în patrimoniul reclamantului, luând ca reper, acolo unde este cazul, și principiul proporționalității între importanța interesului public promovat (protejat) prin actul respectiv și costurile sociale sau riscurile pe care le implică, pentru persoana în cauză, punerea în executare a unui act administrativ mai înainte de verificarea legalității lui de către instanța judecătorească.

Această concluzie se impune cu atât mai mult cu cât reglementarea în dreptul nostru a procedurii judecătorești a suspendării executării actelor administrative a fost inspirată, pentru compatibilizare, de reglementările dreptului comunitar privind suspendarea de către jurisdicțiile comunitare (Tribunalul de Primă Instanță, Tribunalului Funcției Publice și Curtea de Justiție a Uniunii Europene) a executării actelor comunitare derivate: regulamente, directive, dispoziții (emise de organele Uniunii Europene). Astfel, și potrivit reglementărilor dreptului comunitar[1], suspendarea de către jurisdicțiile Uniunii Europene a executării unui act de drept derivat, a cărui legalitate este serios pusă în cauză, poate fi dispusă, înainte de a interveni decizia asupra fondului acțiunii în anulare, sub o dublă condiție[2]: o asemenea măsură provizorie să se justifice, la prima vedere, în fapt și în drept și să existe urgența, în sensul prevenirii unui prejudiciu grav și ireparabil adus intereselor reclamantului prin punerea în executare a actului în cauză. Pentru determinarea existenței urgenței, judecătorul poate recurge, la nevoie, la punerea în balanță a intereselor în cauză, care permite luarea în considerare a intereselor părților și chiar ale terților[3]. În schimb, în ce privește stabilirea realității faptelor complexe și puternic controversate, judecătorul acestei proceduri nu dispune de mijloacele necesare pentru a proceda la un asemenea examen și, în cele mai multe cazuri, i-ar fi dificil să o facă în timp util[4].

4.5. Soluțiile pe care le poate pronunța instanța de contencios administrativ

Revenind la acțiunea propriu-zisă în contenciosul administrativ, precizăm că instanța de judecată, soluționând pe fond această acțiune, poate pronunța după caz următoarele soluții:[5]

– anularea totală sau parțială a actului administrativ de autoritate (unilateral);

– modificarea actului administrativ de autoritate dedus judecății, prin înlocuirea unei sancțiuni dispuse de o autoritate publică, cu o altă sancțiune mai ușoară.

O asemenea soluție se întemeiază pe reglementările speciale[1] existente în materia sancțiunilor administrative (disciplinare și contravenționale) și se încadrează în sfera contenciosului în reformare.

---

[1] A se vedea, în acest sens: Regulamentul de procedură al Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene, publicat în „Journal officiel des Communautés européenes" L136 din 30 mai 1991 și Regulamentul de procedură al Tribunalului Funcției Publice al Uniunii Europene, publicat în „J.O.C.E." L 225/1 din 29 august 2007.

[2] A se vedea *M. Duțu,* Măsurile provizorii în procedurile jurisdicțiilor comunitare, în Dreptul nr. 11/2009, p. 200.

[3]. Ibidem, p. 202.

[4] C.J.C.E, Ordonanța președintelui din 24 aprilie 2008, cauza *Comisia c. Republica Malta,* C-76/08 R, pct. 36, disponibilă pe site-ul http:curia.eu, citată de *M. Duțu,* op. cit. p. 200.

[5] Art. 18 alin. (1)-(3) din Legea nr. 554/2004.

– obligarea autorității publice la emiterea unui act administrativ, eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui alt înscris, ori la efectuarea unei anumite operațiuni administrative pentru punerea în executare a unui act administrativ;

– acordarea daunelor materiale și morale dacă s-au solicitat.

În cazul acțiunilor care au ca obiect un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța de contencios administrativ poate pronunța următoarele soluții:[2]

– anularea contractului în tot sau în parte;

– obligarea autorității publice să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;

– obligarea uneia dintre părți la executarea obligațiilor contractuale;

– suplinirea consimțământului uneia dintre părți, când interesul public o cere;

– obligarea la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale provocate de partea în culpă pentru neîndeplinirea obligațiilor rezultate din contract sau din lege în legătură cu contractul dedus judecății.

Potrivit art. 18 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, aceste obligații ale părților din proces pot fi stabilite de către instanța de contencios administrativ sub sancțiunea unei penalități pentru fiecare zi de întârziere.

Aceste penalități de întârziere aplicate de instanța de judecată, la cererea reclamantului, au natura juridică a daunelor cominatorii și nu trebuie confundate cu despăgubirile la care are dreptul reclamantul pentru repararea prejudiciului cauzat prin neexecutarea hotărârii instanței de contencios administrativ în termenul legal. Aceste din urmă despăgubiri sunt reglementate de art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 și au natura juridică a daunelor interese compensatorii.

Astfel, dacă daunele cominatorii se acordă de către instanța de judecată prin aceeași hotărâre prin care se soluționează și acțiunea în contencios administrativ, despăgubirile solicitate de reclamant pentru prejudiciul cauzat prin întârzierea nejustificată a executării unei asemenea hotărâri se acordă de instanța de judecată printr-o hotărâre separată pronunțată de urgență, în cameră de consiliu, cu citarea părților [art. 25 alin. (1) din Legea nr. 554/2004].

Aceste despăgubiri trebuie justificate de către reclamant prin dovedirea prejudiciului suferit și a cuantumului acestuia, iar instanța judecătorească le va stabili într-o sumă fixă pentru ca hotărârea să poată fi pusă în executare silit, dacă este cazul.

În schimb, hotărârea judecătorească prin care se stabilesc daunele cominatorii nu poate fi pusă în executare silit întrucât acestea nu reprezintă o creanță certă și lichidă, fiind necesară, în acest scop, transformarea lor în daune compensatorii, în limitele dovedirii prejudiciului suferit de către reclamant, transformare ce poate avea loc printr-o hotărâre ulterioară a instanței de contencios administrativ.[3]

În fine, nici daunele cominatorii (penalitățile pentru întârziere a punerii în executare a hotărârii instanței de contencios administrativ), nici daunele compensatorii pentru repararea prejudiciului cauzat prin neexecutarea sau executarea cu întârziere a

---

[1]. A se vedea, în acest sens, art. 80 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

[2] Art. 18 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

[3] A se vedea C.C., dec. nr. XX din 12 decembrie 2005, publicată în M.Of. nr. 225 din 13 martie 2006.

unei asemenea hotărâri judecătoreşti nu se confundă cu daunele materiale şi/sau morale pentru prejudiciul cauzat de autorităţile publice prin actele lor ilegale. Aceste despăgubiri, dacă sunt solicitate de către reclamant odată cu acţiunea principală (în contenciosul administrativ), vor putea fi cuantificate şi acordate de către instanţa de judecată prin aceeaşi hotărâre prin care soluţionează fondul cauzei, dacă cererea în despăgubiri va fi găsită întemeiată. Cu alte cuvinte, în acest caz nu mai este necesară o altă hotărâre (ulterioară) a instanţei de contencios administrativ pentru valorificarea despăgubirilor cuvenite persoanei lezate în drepturile sale printr-un act administrativ ilegal sau printr-un refuz nejustificat.

În mod similar, dacă acţiunea în despăgubiri se va promova ulterior acţiunii principale (în contenciosul administrativ), instanţa de judecată va determina cuantumul despăgubirilor prin hotărârea ce o va pronunţa care va constitui titlu executoriu.

În legătură cu soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa de judecată, una singură poate crea controverse, întrucât îi permite autorităţii judecătoreşti să se substituie uneia dintre părţile din litigiu.

Potrivit legii, numai într-un singur caz s-ar putea pronunţa o asemenea soluţie şi anume atunci când autoritatea publică sau particularul, desemnat câştigător al unei proceduri de atribuire a unui contract administrativ, refuză să încheie contractul respectiv [art. 18 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 554/2004). În acest caz, instanţa de contencios administrativ poate pronunţa o hotărâre prin care va suplini consimţământul uneia dintre părţi la încheierea contractului administrativ, dar numai din raţiuni de interesul public, care se apreciază în concret de către instanţa de judecată.

În ce ne priveşte nu credem că o astfel de reglementare este realistă pentru că, în cazul în care autoritatea publică refuză încheierea contractului, este puţin probabil ca mobilul acţiunii particularului să-l reprezinte cerinţele interesului public, ci, eventual, raţiuni de interes privat. De asemenea, în cazul în care particularul este cel care refuză încheierea contractului, această conduită a sa nu poate fi considerată de bun augur pentru interesul public şi, prin urmare, nu poate justifica nici acţiunea autorităţii publice pentru obligarea particularului la încheierea contractului.

4.6. Căile de atac împotriva hotărârii primei instanţe de contencios administrativ

Hotărârea primei instanţe poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare.

Recursul suspendă executarea hotărârii primei instanţe, cu excepţia hotărârii de suspendare a executării actului administrativ. Recursul se judecă de urgenţă, într-un complet format din 3 judecători.[1].

În cazul admiterii recursului, instanţa de recurs, casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere.

În caz contrar, dacă hotărârea primei instanţe a fost dată cu încălcarea dispoziţiilor privitoare la competenţă, cauza se va trimite la instanţa competentă, iar dacă hotărârea atacată cu recurs a fost pronunţată fără a se judeca fondul, cauza se va

[1] Art. 10 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004 şi art. 54 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005).

trimite, o singură dată, la prima instanță, după care o va judeca în fond instanța de recurs.[1]

Cu toate acestea, considerăm că, în lipsa unor dispoziții speciale contrare ale Legii nr. 554/2004, casarea hotărârii primei instanțe de contencios administrativ se impune ori de câte ori se va constata, în recurs, că judecata s-a făcut în lipsa părții care nu a fost legal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului, dispozițiile art. 312 alin. (5) C.proc.civ. fiind pe deplin aplicabile în astfel de situații. Altfel, partea interesată ar fi lipsită de singurul grad de jurisdicție pe fondul cauzei existent în litigiile de contencios administrativ.

Potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, împotriva soluțiilor definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ se pot exercita căile de atac extraordinare prevăzute de Codul de procedură civilă, acestea fiind contestația în anulare și revizuirea.

În ce privește cererea de revizuire, Legea contenciosului administrativ adaugă la motivele prevăzute de art. 322 C.proc.civ. încă unul, și anume încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2)[2] coroborat cu art. 20 alin. (2)[3] din Constituție, republicată.

Cererea de revizuire a hotărârilor pronunțate de instanța de contencios administrativ se introduce în termen de 15 zile de la comunicarea[4] care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3)[5] din Legea nr. 554/2004, la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. [art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen de 60 de zile de la înregistrare.

Revenind la prevederile art. 21 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 potrivit cărora pot face obiectul căilor de extraordinare de atac hotărârile definitive și irevocabile ale instanței de contencios administrativ, facem precizarea că aceste dispoziții legale trebuie coroborate cu prevederile art. 317 și art. 322 C.proc.civ. care reglementează contestația în anulare și, respectiv, revizuirea hotărârilor judecătorești.

Astfel, potrivit art. 317 alin. (1) C.proc.civ., pot fi atacate cu contestație în anulare hotărârile irevocabile, așa cum sunt ele definite prin art. 377 alin. (2)[6] din același cod

---

[1] Art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

[2] Textul art. 148 alin. (2) din Constituție, republicată, este următorul: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare".

[3] Textul art. 20 alin. (2) din Constituție este următorul: „Dacă există neconcordanță între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile"

[4] Potrivit art. 324 C.proc.civ., termenul de revizuire este de o lună, însă legea specială (Legea nr. 554/2004) prevede un termen mai scurt, de 15 zile.

[5] Acest text de lege prevede că hotărârile pronunțate de instanța de contencios administrativ se redactează și se motivează în cel mult 30 de zile de la pronunțare.

[6] Potrivit acestui text procedural sunt hotărâri irevocabile:

de procedură, ceea ce înseamnă că în materia contenciosului administrativ pot fi supuse acestei căi de atac extraordinare hotărârile date în primă instanță, nerecurate, și hotărârile date în recurs, chiar dacă prin acestea s-a soluționat fondul pricinii.

În schimb, potrivit art. 322 C.proc.civ., pot fi atacate pe calea revizuirii hotărârile rămase definitive în instanța de apel sau prin neapelare, precum și hotărârile date de o instanță de recurs, atunci când evocă fondul.

Coroborând aceste dispoziții procedurale de drept comun cu cele ale art. 377 alin. (1)[1] din același cod, care arată ce se înțelege prin hotărâri definitive, deducem că în materia contenciosului administrativ sunt supuse revizuirii hotărârile pronunțate în primă instanță (acestea nefiind supuse apelului) și hotărârile pronunțate în recurs prin care se soluționează fondul cauzei. Cu alte cuvinte, în celelalte cazuri, cererea de revizuire a unei hotărâri pronunțate în recurs este inadmisibilă.[2]

§5. Executarea hotărârilor instanțelor de contencios-administrativ

În privința executării acestor hotărâri judecătorești, Legea nr. 554/2004 face distincție între hotărârile care sunt susceptibile de executare silită și cele care nu pot fi puse în executare în acest mod.

Astfel, potrivit art. 22 din această lege, hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au respins acțiunile în contenciosul administrativ și s-au acordat *cheltuieli de judecată* se învestesc cu formulă executorie și *pot fi executate silit*, în privința acestor cheltuieli, potrivit dreptului comun (Codului de procedură civilă).

Trebuie subliniat faptul că multe dintre hotărârile instanței de contencios administrativ *nu sunt susceptibile de executare silită*, însă nerespectarea lor atrage aplicarea unor sancțiuni civile sau chiar penale, după caz.

Astfel potrivit art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, dacă în urma admiterii acțiunii, autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive și irevocabile se va face în termenul pre-

---

– hotărârile date în primă instanță, fără drept de apel, nerecurate;
– hotărârile date în primă instanță, care nu au fost atacate cu apel;
– hotărârile date în apel, nerecurate;
– hotărârile date în recurs, chiar dacă prin acestea s-a soluționat fondul pricinii;
– orice alte hotărâri care, potrivit legii, nu mai pot fi atacate cu recurs.

[1] Potrivit acestui text din Codul de procedură civilă sunt hotărâri definitive:
– hotărârile date în primă instanță, potrivit legii, fără drept de apel;
– hotărârile date în primă instanță care nu au fost atacate cu apel sau, chiar atacate cu apel, dacă judecata acestuia s-a perimat ori cererea de apel a fost respinsă sau anulată;
– hotărârile date în apel;
– orice altă hotărâre care, potrivit legii, nu mai pot fi atacată cu apel.

[2] Este adevărat că potrivit art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în cazul admiterii recursului, instanța de recurs, modificând sau casând sentința, va rejudeca litigiul în fond dacă nu sunt motive de casare cu trimitere, această soluție justificându-se prin aceea că în materia contenciosului administrativ nu există calea de atac a apelului (cu caracter devolutiv), însă în cazul respingerii recursului, hotărârea instanței de recurs nu este supusă căii de atac a revizuirii.

văzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. Dacă termenul nu este respectat, instanța de executare[1], la cererea reclamantului, va aplica conducătorului autorității administrative sau, după caz, persoanei obligate o amendă pentru fiecare zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere.

Întrucât Legea nr. 554/2004 nu prevede un termen special[2] pentru solicitarea executării unor asemenea hotărâri ale instanței de contencios administrativ, considerăm că cererea pentru punerea lor în executare, prin aplicarea acestor măsuri de constrângere a conducătorului autorității publice (stabilirea amenzii către stat și acordarea despăgubirilor în favoarea reclamantului) poate fi promovată în termenul general de prescripție de 3 ani[3] de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești.

Tribunalul hotărăște în camera de consiliu, de urgență, cu citarea părților, fără plata vreunei taxe de timbru, hotărârea fiind definitivă și executorie, însă aceasta poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la pronunțare. Conducătorul autorității administrative se poate îndrepta cu acțiune în regres împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun, iar dacă aceștia sunt funcționari publici, se vor aplica reglementările speciale.

Persistența conducătorului autorității publice în neexecutarea sau nerespectarea hotărârii judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanța de contencios administrativ și după aplicarea amenzii prevăzute de lege[4] constituie infracțiune și se sancționează cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 2.500-10.000 lei.

Se observă că și în cazul hotărârilor judecătorești nesusceptibile de executare silită, nerespectarea lor poate atrage răspunderea patrimonială a persoanelor vinovate, care se stabilește prin hotărâri ulterioare pronunțate de instanța de executare în materia contenciosului administrativ și care sunt susceptibile și ele de executare silită.

De asemenea, este de subliniat faptul că hotărârile judecătorești, prin care s-au respins acțiunile de contencios administrativ și s-au acordat cheltuieli de judecată, se execută silit, în ce privește aceste cheltuieli, potrivit dreptului comun, atât în ce privește instanța de executare (judecătoria în circumscripția căreia se face executarea),[5] cât și în privința procedurii de urmat.

În schimb, hotărârile prin care s-au acordat despăgubiri reclamantului pentru nerespectarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ se pronunță și se învestesc cu formulă executorie de către instanța de executare care, de data aceasta, este instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ [art. 25 alin. (1) coroborat cu art. 2 alin. (1) lit. ț) din Legea nr. 554/2004].

---

[1] Instanța de executare este, potrivit art. 2 alin. (1), lit. ț) din Legea nr. 554/2004, instanța care a soluționat fondul cauzei.

[2] În acest sens, precizăm că termenul de 1 an prevăzut de art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 se referă la prescripția dreptului la acțiunea în despăgubiri, și nu la prescripția dreptului de a cere executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ.

[3] Astfel, potrivit art. 6 din Decretul nr. 167/1958, prima parte, dreptul de a cere executarea silită în temeiul oricărui titlu executor se prescrie prin împlinirea unui termen de 3 ani.

[4] Potrivit art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, amenda este de 20% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere.

[5] Art. 373 alin. (2) C.proc.civ.

Mai concret spus, instanța de executare a acestor hotărâri judecătorești este prima instanță de contencios administrativ și, doar în mod excepțional, instanța de recurs, anume atunci când nici după casarea hotărârii primei instanțe, aceasta nu soluționează fondul cauzei, care va fi soluționat direct de către instanța superioară pe calea recursului.

În lipsa unor dispoziții procedurale speciale, deducem că procedura executării silite a hotărârilor judecătorești privind obligarea la plata despăgubirilor (pentru nerespectarea hotărârilor instanței de contencios administrativ) este cea reglementată de Codul de procedură civilă, inclusiv în ce privește contestația la executare.

În ce privește hotărârile instanței de contencios administrativ prin care au fost admise acțiunile în despăgubiri pentru pagubele produse de autoritățile publice prin actele lor ilegale, Legea nr. 554/2004 nu conține nicio prevedere referitoare la executarea acestor hotărâri.

În lipsa unei asemenea prevederi legale speciale, apreciem că și executarea acestor hotărâri este de competența instanței de contencios administrativ care a soluționat fondul acțiunii în despăgubiri, întrucât Legea nr. 554/2004 prevede în mod expres în art. 22 că numai hotărârile prin care s-au respins acțiunile în contencios administrativ și s-au acordat cheltuieli de judecată se execută silit potrivit dreptului comun.

Per a contrario, hotărârile prin care s-au admis astfel de acțiuni, inclusiv acțiunea în despăgubiri, se pun în executare de către instanța care a soluționat fondul acțiunii, în baza procedurii de executare silită reglementată de Codul de procedură civilă.

Întrucât în materia executării silite a hotărârilor instanțelor de contencios administrativ, distincțiile în privința competenței instanței de executare sunt făcute, în mod expres, de Legea nr. 554/2004, apreciem că în această materie nu este aplicabilă decizia nr. XV din 5 februarie 2007[1] a Înaltei Curți de Casație și Justiție, pronunțată în recurs în interesul legii, potrivit căreia competența de soluționare, în primă instanță, a contestației împotriva executării silite propriu-zise este întotdeauna de competența judecătoriei, iar numai contestația privitoare la înțelesul întinderii sau aplicării dispozitivului hotărârii judecătorești revine instanței care a pronunțat hotărârea ce se execută.

Cu alte cuvinte, *de lege lata,* contestația la executare silită a hotărârilor instanței de contencios administrativ este de competența instanței de executare, determinată conform distincțiilor prevăzute de Legea nr. 554/2004, chiar dacă unele dintre aceste distincții sunt ilogice, cum sunt cele referitoare la executarea silită a cheltuielilor de judecată și a despăgubirilor acordate prin aceste hotărâri judecătorești.

De aceea, propunem renunțarea la aceste prevederi legale speciale în materia executării silite a hotărârilor instanței de contencios administrativ, cu consecințe și în planul contestației la executare, și optarea pentru aplicarea în materie a dispozițiilor dreptului comun.

În fine, precizăm că hotărârile instanței de contencios administrativ prin care s-au anulat acte administrative normative nu sunt susceptibile de executare silită, ele producând efecte numai pentru viitor. Aceste hotărâri judecătorești sunt general obligatorii și se publică, după motivare, la cererea instanțelor, în Monitorul Oficial al

[1] Publicată în M.Of. nr. 764 din 12 noiembrie 2007.

României, partea I sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori în cel al municipiului București.

Secțiunea a 3-a. Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative de autoritate (Excepția de nelegalitate)

Excepția de nelegalitate a fost definită ca „un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeiuri decât nevalabilitatea actului de drept administrativ, una din părți, amenințată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apără invocând acest viciu și cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluționarea speței".[1]

Altfel spus, într-un litigiu, indiferent de obiectul său, oricare parte poate invoca, pe cale de excepție, ilegalitatea actului administrativ care i se opune de către partea adversă și care prezintă interes pentru soluționarea cauzei.

Excepția de nelegalitate a fost reglementată expres în art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ca o procedură de apreciere a legalității unui act administrativ unilateral (de autoritate) cu caracter individual și, totodată, ca o chestiune prejudicială care atrage suspendarea judecății unui proces, până la soluționarea acesteia.

Potrivit art. 4 alin. (1) teza I din această lege, legalitatea unui act administrativ unilateral individual poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate Prin legalitatea unui act administrativ, în sensul acestui text legal, înțelegem conformitatea actului cu normele legale, dar și cu alte norme juridice care îmbracă forma actelor administrative cu forță juridică superioară în executarea cărora au fost emise.

O primă concluzie care rezultă din examinarea art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 este aceea că excepția de nelegalitate poate fi invocată numai împotriva unui act administrativ de autoritate cu caracter individual, de care depinde soluționarea fondului cauzei în care a fost invocată excepția, nu și în cazul celorlalte acte administrative (de autoritate cu caracter normativ, contracte, acte jurisdicționale).

Legătura actului administrativ cu soluționarea fondului cauzei reprezintă condiția „*sine qua non*" a sesizării instanței de contencios administrativ și a admisibilității excepției de nelegalitate. Totuși, considerăm că, în afara situațiilor de inexistență manifestă a acestei legături, instanța specializată (de contencios administrativ) nu poate respinge excepția ca inadmisibilă, motivând că această condiție nu este îndeplinită, întrucât aprecierea asupra conexiunii juridice respective este de competența judecătorului „*a quo*" (care trimite excepția de nelegalitate), ci nu a judecătorului „*a quem*" (la care este trimisă excepția). Cu alte cuvinte, instanța de contencios administrativ nu poate să refuze, în principiu, să se pronunțe asupra legalității actului administrativ, la cererea instanței fondului cauzei în care a fost invocată excepția, întrucât, altfel, s-ar contraveni însăși rațiunii de a fi a acestei proceduri, prin care instanța de drept comun caută îndrumare la instanța specializată, așa cum, în cadrul

[1] *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 260.

procedurii preliminare din dreptul comunitar, judecătorul național caută îndrumare din partea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la interpretarea dreptului comunitar și, respectiv, cu privire la validitatea actelor instituțiilor comunitare ce urmează să fie aplicate în ordinea juridică națională[1]. O soluție contrară ar crea cel puțin două inconveniente: pe de-o parte, statuând că actul administrativ nu are legătură cu soluționarea cauzei, instanța de contencios administrativ s-ar substitui instanței de drept comun în dezlegarea fondului cauzei, ceea ce nu poate fi acceptat[2]; pe de altă parte, respingerea excepției de nelegalitate ca inadmisibilă face ca actul administrativ să devină ineficient în cauză (deși el poate fi un act perfect legal) cu consecința privării titularul său (parte în procesul de drept comun) de beneficiile actului respectiv.

De asemenea, instanța de contencios administrativ nu poate respinge excepția de nelegalitate ca inadmisibilă pentru lipsa interesului reclamantului în invocarea excepției, întrucât acest interes rezultă din conexitatea existentă între actul administrativ ce face obiectul excepției și acțiunea de fond în care a fost invocată excepția. Altfel spus, în cazul excepției de nelegalitate nu mai este necesară invocarea de către reclamant a unui alt drept sau interes legitim al său, lezat prin actul administrativ (la care se referă excepția), decât cel care face obiectul cauzei de fond, a cărei soluționare depinde de actul supus controlului pe calea excepției.

Cu toate acestea, instanța de contencios administrativ va respinge, ca lipsită de interes, o nouă excepție de nelegalitate identică, invocată în aceeași cauză[3], dacă va mai fi sesizată de către instanța de fond.

De asemenea, judecătorul fondului cauzei va respinge cererea de sesizare a judecătorului de contencios administrativ ca fiind lipsită de interes sau judecătorul specializat, dacă va fi sesizat, va respinge ca fiind lipsită de obiect excepția de nelegalitate împotriva unui act administrativ de autoritate individual care a fost anulat pe calea acțiunii directe.

---

[1] Cu privire la această procedură, a se vedea, pentru detalii, *K. Benke,* Controlul exercitat de către Curtea de Justiție a Comunităților Europene, în Dreptul, nr. 11/2008, p. 101; *I. Deleanu, S. Deleanu,* Relația dintre normele comunitare și normele naționale de procedură civilă, în Dreptul nr. 11/2008, p. 28.

[2] De altfel, și în procedura trimiterii prejudiciale din dreptul comunitar, cu care se aseamănă procedura excepției de nelegalitate din dreptul nostru intern, sub aspectul cooperării judiciare în cadrul căreia instanțele naționale adresează întrebări Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la validitatea anumitor dispoziții ale dreptului comunitar derivat, s-a statuat că „în cadrul acestei cooperări, revine jurisdicției naționale sesizate cu litigiul, singura care are o cunoaștere directă a faptelor și care trebuie să-și asume responsabilitatea deciziei jurisdicționale, să aprecieze, față de particularitățile cauzei, atât necesitatea adoptării unei decizii prejudiciale pentru a fi în măsură a se pronunța, cât și în privința întrebărilor pa cere le va pune Curții" [a se vedea, în acest sens, precum și pentru alte detalii, *M. Duțu,* Norme derogatorii (speciale) de la procedura trimiterii prejudiciale în vederea interpretării și aplicării dreptului comunitar în statele membre ale Uniunii Europene, în Dreptul nr. 12/2009, p. 193].

[3] Faptul că instanța de contencios administrativ s-a mai pronunțat asupra excepției de nelegalitate a unui act administrativ, invocate într-o altă cauză, nu poate constitui motiv de respingere a unei noi excepții având ca obiect același act administrativ, întrucât hotărârea instanței de contencios administrativ nu produce efecte decât între părțile litigante.

În schimb, faptul că acțiunea în anularea actului administrativ ce face obiectul excepției de nelegalitate a fost respinsă, actul fiind considerat legal, nu poate conduce inexorabil la inadmisibilitatea excepției de nelegalitate, fără a se analiza motivele de nelegalitate invocate pe calea excepției, care ar putea fi altele decât cele avute în vedere la soluționarea acțiunii în anulare.

În cazul actelor administrative normative controlul indirect de legalitate nu este necesar, întrucât, pe de-o parte, aceste acte pot fi contestate oricând pe calea acțiunii directe în anulare, iar, pe de altă parte, ori de câte ori într-un litigiu sunt incidente mai multe norme juridice se va face, întotdeauna, aplicarea normei juridice cu forță superioară.

O a doua concluzie este aceea că excepția de nelegalitate este o cale indirectă de control al legalității unui act administrativ de autoritate care poate fi utilizată numai în cadrul unui proces aflat în curgere, indiferent de natura acestuia (civilă, comercială, penală și chiar de contencios administrativ).

O a treia concluzie constă în aceea că această excepție este de ordine publică, absolută și imprescriptibilă, putând fi invocată oricând, în orice fază a procesului, la cererea oricărei persoane interesate și chiar de instanță din oficiu.

Potrivit art. 4 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, dacă instanța de judecată (cu excepția instanței de contencios administrativ) va aprecia că soluționarea litigiului pe fond depinde de actul administrativ (a cărei nelegalitate a fost invocată pe cale de excepție) va sesiza, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă, suspendând judecarea cauzei până la soluționarea excepției.

Încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, ceea ce face ca excepția de nelegalitate, reglementată de art. 4 din Legea nr. 554/2004, să fie considerată o chestiune prejudicială obligatorie.

Cu alte cuvinte, potrivit legii, declanșarea procedurii de control judecătoresc indirect nu poate fi blocată prin mecanismul căilor jurisdicționale de atac, ci depinde de aprecierea exclusivă a judecătorului fondului cauzei în care a fost invocată excepția, acesta fiind singurul în măsură, așa cum am arătat, să aprecieze asupra existenței legăturii dintre actul administrativ contestat pe calea excepției și acțiunea cu care a fost învestit.

Încheierea prin care judecătorul cauzei respinge cererea de sesizare a instanței de contencios administrativ poate fi atacată odată cu fondul, adică odată cu hotărârea prin care s-a soluționat cauza în care a fost invocată excepția de nelegalitate.

Credem însă că această precizare inserată în cuprinsul art. 4 din Legea nr. 554/2004 este inutilă, atât timp cât același text de lege prevede, în mod expres, că excepția de nelegalitate poate fi invocată oricând în cadrul unui proces, de către partea interesată și chiar de către instanța de judecată din oficiu.

Cu alte cuvinte, este nerelevantă atacarea încheierii de respingere a cererii de sesizare a instanței de contencios administrativ, excepția de nelegalitate putând fi reiterată în fața instanței de recurs sau această instanță să constate, ea însăși, că soluționarea fondului cauzei depinde de actul administrativ unilateral împotriva căruia a fost invocată excepția de nelegalitate.

Așa cum am arătat deja, odată cu sesizarea instanței de contencios administrativ, judecătorul fondului cauzei (în care s-a invocat excepția de nelegalitate) va suspenda judecata acelei cauze până la soluționarea excepției de nelegalitate.

Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze [art. 4 alin. (1) partea finală din Legea nr. 554/2004].

În caz contrar, dacă, de exemplu, într-un litigiu de contencios administrativ de competența tribunalului în primă instanță, se invocă excepția de nelegalitate a unui act administrativ individual adoptat (emis) de o autoritate a administrației publice centrale de care depinde soluționarea pe fond a respectivului litigiu, tribunalul va trebui să sesizeze curtea de apel cu excepția de nelegalitate invocată în fața sa și să dispună suspendarea judecății cauzei cu care a fost învestit până la soluționarea excepției de nelegalitate.

În litigiile de competența instanțelor de contencios administrativ (și numai în acestea) poate fi invocată și excepția de nelegalitate a operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății [art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004]. Această excepție va fi soluționată de judecătorul fondului litigiului de contencios administrativ, indiferent de emitentul operațiunii administrative în cauză (de exemplu, un aviz).

Instanța de contencios administrativ sesizată cu excepția de nelegalitate de către judecătorul fondului are obligația să se pronunțe, în procedură de urgență, în ședință publică, cu citarea părților și a emitentului actului administrativ ce face obiectul excepției.

Hotărârea instanței de contencios administrativ poate fi atacată cu recurs care se declară în termen de 5 zile de la comunicare și se judecă de urgență și cu precădere.

În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată [art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004].

Dacă instanța de judecată în fața căreia se invocă excepția de nelegalitate va constata că soluționarea cauzei nu depinde de actul administrativ de autoritate ce face obiectul excepției invocate, va continua soluționarea cauzei, fără a ține seama de actul respectiv.

Aceasta nu înseamnă că instanța de judecată (alta decât instanța de contencios administrativ) se va putea pronunța asupra excepției de nelegalitate, ci doar va constata că soluționarea litigiului nu depinde de actul administrativ, contestat pe cale de excepție. Prin urmare, va face această mențiune în încheierea de ședință sau, după caz, în hotărârea finală și, respingând, cererea de suspendare a judecății pentru sesizarea instanței de contencios administrativ, va continua judecarea cauzei.

Controlul judecătoresc al actelor administrative pe cale de excepție se caracterizează prin următoarele trăsături specifice care-l deosebesc de controlul de legalitate pe cale directă, și anume:

– are, pe de-o parte, un obiect mai restrâns decât controlul direct, întrucât se rezumă la actele administrative de autoritate cu caracter individual (excluzând actele de autoritate normative și contractele administrative), dar, pe de altă parte, are un obiect mai extins, întrucât include operațiunile tehnico-administrative, care, de regulă, exced controlului direct.

– nu tinde la anularea actului administrativ, ci numai la stabilirea ilegalității și înlăturarea lui din soluționarea cauzei;

– poate avea caracter incident în acțiunea în anularea unui act administrativ, atunci când are ca obiect verificarea legalității operațiunilor tehnico-materiale (ca, de exemplu, avizele), care au stat la baza emiterii actului administrativ dedus judecății pe cale directă.

– excepția de nelegalitate poate fi invocată în orice proces de competența instanțelor judecătorești, deci nu numai în procesele de contencios administrativ guvernate de Legea nr. 554/2004;

– nu este supusă prescripției extinctive, iar partea care invocă această excepție nu trebuie să facă dovada existenței unui drept al său lezat prin actul administrativ, fiind suficientă existența unui interes legitim al său, care decurge din legătura existentă între soluționarea fondului cauzei în care a fost invocată excepția de nelegalitate și actul administrativ ce face obiectul acestei excepții.

Admiterea excepției de nelegalitate produce efecte juridice numai față de părțile din proces.

În doctrină s-a arătat că actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc pe cale directă nu pot fi controlate nici pe cale excepției de ilegalitate[1]. În schimb, se poate constata inexistența sau ineficiența acestor acte.

[1] *A. Trăilescu*, Excepția de ilegalitate în contextul legislației actuale, în Dreptul nr. 4/1998, p. 23 și autorii acolo citați.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a III-a
Răspunderea administrativă

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Răspunderea contravențională

Secțiunea 1. Noțiunea răspunderii contravenționale și noțiunea de contravenție

Răspunderea contravențională este una din formele răspunderii administrative, alături de răspunderea disciplinară. Ambele forme ale răspunderii administrative intervin ca urmare a săvârșirii unor abateri administrative. Prin abateri administrative înțelegem orice încălcări ale normelor de drept administrativ, din care unele constituie abateri disciplinare, iar altele sunt contravenții.

Întrucât răspunderea disciplinară a constituit obiectul studiului nostru în capitolul referitor la funcționarii publici, în continuare vom analiza *răspunderea contravențională.*

Această formă a răspunderii juridice constă în obligarea persoanelor fizice sau juridice vinovate de săvârșirea contravențiilor la suportarea sancțiunilor aplicate de autoritățile publice competente.

Cu alte cuvinte, pentru a interveni răspunderea contravențională este necesar să existe o faptă care constituie, potrivit legii, contravenție, iar fapta respectivă să fi fost săvârșită de către persoana căreia i se aplică o anumită sancțiune contravențională.

Contravenția este definită ca fiind fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanțe, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București (art. 1 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată prin Legea nr. 180/2002).[1] În vechea legislație, contravenția a fost definită ca fiind fapta săvârșită cu vinovăție care prezintă pericol social mai redus decât infracțiunea și este prevăzută și sancționată de lege (art. 1 din Legea nr. 32/1968).[2] Acest criteriu distinctiv (al periculozității sociale mai reduse) dintre contravenție și infracțiune a devenit un criteriu relativ în condițiile în care legea prevede pentru unele infracțiuni amenzi mai mici decât pentru unele contravenții. De aceea, legiuitorul nu a mai considerat acest criteriu ca fiind definitoriu pentru noțiunea de contravenție.

Cu toate acestea, contravenția fiind o faptă antisocială, prezintă un anumit grad de pericol social. De altfel, în alt loc, aceeași lege prevede că sancțiunea stabilită trebuie

---

[1] Legea nr. 180/2002 pentru aprobarea O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor a fost publicată în M.Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002, iar O.G. nr. 2/2001 în M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

[2] Legea nr. 32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor a fost abrogată prin O.G. nr. 2/2001.

să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite [art. 5 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001].

Sintetizând aceste dispoziții ale art. 1 din O.G. nr. 2/2001, putem defini contravenția ca fiind fapta săvârșită cu vinovăție care este prevăzută și sancționată prin lege sau alt act normativ și care prezintă pericol social, de regulă, mai redus decât infracțiunea.

Din această definiție, care are la bază dispozițiile art. 1 din O.G. nr. 2/2001, rezultă și elementele contravenției[1], care sunt aceleași cu elementele constitutive ale infracțiunii: subiect (persoana care a comis contravenția), obiect (relațiile sociale lezate prin săvârșirea contravenției), latura subiectivă (vinovăția contravenientului) și latura obiectivă (acțiunea sau inacțiunea ilicită).

Astfel, sub aspectul laturii subiective, fapta contravențională poate fi comisă atât cu intenție, cât și din culpă, întrucât reglementarea-cadru nu face nicio distincție între aceste două forme ale vinovăției contravenientului – persoană fizică sau juridică – ca subiect activ al contravenției. Latura obiectivă a contravenției poate consta într-o acțiune sau inacțiune ilicită, sancționată de prevederile legale în materie contravențională. Încălcarea acestor prevederi legale de către contravenient aduce atingere anumitor relații sociale (protejate prin normele juridice), care constituie obiectul juridic al contravenției.

Dacă unul dintre aceste elemente constitutive lipsește, nu există nici contravenție, nici răspundere contravențională.

Secțiunea a 2-a. Competența autorităților publice în materia reglementării și sancționării contravențiilor

În vederea stabilirii competenței autorităților publice în materie contravențională trebuie să facem, mai întâi, distincție între reglementarea contravențiilor și a sancțiunilor contravenționale, pe de-o parte și constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor contravenționale, pe de altă parte.

Prima activitate, cea de reglementare a domeniului contravențional, se realizează prin intermediul actelor normative, iar cea de-a doua activitate, cea de aplicare a normelor juridice adoptate în acest domeniu, se realizează prin intermediul actelor individuale.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, contravențiile și sancțiunile contravenționale pot fi reglementate prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului. De asemenea, în art. 2 alin. (2) din aceeași ordonanță se prevede că prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate în care acestea au atribuții prevăzute de

[1] De altfel, prin Codul penal român din 1865, inspirat din Codul penal francez de la 1810, contravențiile au fost înglobate în categoria infracțiunilor și au fost supuse regimului juridic penal. Începând cu anul 1954, când Codul penal din 1865 a fost abrogat prin Decretul nr. 184/1954, contravențiile nu au mai fost tratate ca o instituție a dreptului penal, ci ca fapte ilicite supuse regimului dreptului administrativ (a se vedea, *M. Ursuța,* Procedura contravențională, Ed. Universul Juridic, București, Tomul 2, p. 60-67).

lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului.

Din aceste dispoziții legale rezultă că atât autoritățile administrației publice centrale, cât și cele ale administrației publice locale au o competență generală în materia stabilirii și sancționării contravențiilor, însă, în ce privește aceste din urmă autorități publice, se impun următoarele două precizări. Astfel, pe de-o parte, autoritățile administrației publice locale pot adopta acte de reglementare a contravențiilor în domeniile de interes local date în competența lor prin lege, cu excepția acelora în care s-au stabilit contravenții prin lege, atât în sensul strict de act juridic al Parlamentului, cât și în sens larg de acte juridice cu forță juridică superioară (ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului). Pe de altă parte, sancțiunile reglementate prin actele acestor autorități publice locale trebuie să se încadreze în limitele sancțiunilor contravenționale stabilite prin lege sau actele Guvernului.

În schimb, datorită raporturilor specifice de subordonare existente între Consiliul General al Municipiului București și consiliile locale ale sectoarelor acestui municipiu, aceste din urmă autorități publice au o competență contravențională normativă limitată (specializată).

Astfel, potrivit art. 2 alin. (3) din această ordonanță, consiliile locale ale sectoarelor municipiului București pot stabili și sancționa contravenții în următoarele domenii:

– salubritate;
– activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora;
– întreținerea parcurilor și spațiilor verzi;
– întreținerea locurilor de joacă pentru copii;
– amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane;
– întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor;
– întreținerea străzilor și a trotuarelor;
– întreținerea școlilor și altor instituții de educație și cultură;
– întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții;
– depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere.

Chiar dacă, potrivit art. 1 din O.G. nr. 2/2001, Consiliul General al Municipiului București are o competență generală în materia stabilirii și sancționării contravențiilor, acest consiliu nu poate adopta acte normative cu acest obiect de reglementare în domeniile date de lege în competența consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București. Această concluzie este întemeiată pe principiile legalității și specializării competenței autorităților publice și pe caracterul imperativ al normelor legale în materie de competență.

Este permisă însă extinderea pe cale administrativă a competenței consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București în materia stabilirii și sancționării contravențiilor. Astfel, potrivit art. 2 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001, Consiliul General a Municipiului București poate stabili și alte domenii de activitate din competența consiliilor locale în care acestea pot adopta acte de reglementare a faptelor ce constituie contravenții.

În fine, subliniem faptul că, potrivit legislației în vigoare, numai autoritățile publice locale deliberative (consiliile locale) au competență de reglementare în domeniul

contravențional, nu și autoritățile publice executive (primarii). Autoritățile deliberative ale administrației publice locale pot însă adopta hotărâri de reglementare a faptelor și a sancțiunilor contravenționale, numai cu respectarea normelor legale în materie de competență. Altfel, actele lor sunt lovite de nulitate absolută, care poate fi constatată de către instanța de contencios administrativ la cererea oricărei persoane interesate [art. 2 alin. (5) teza finală din O.G. nr. 2/2001].

Activitatea de constatare a contravențiilor și de aplicare a sancțiunilor contravenționale se realizează de către autoritățile publice sau de către împuterniciții acestora prin acte administrative individuale emise în executarea actelor normative de reglementare a contravențiilor. În cazul autorităților administrației publice locale, constatarea și aplicarea sancțiunilor contravenționale este de competența primarului și a persoanelor împuternicite de acesta.

Revenind la actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții, precizăm faptul că acestea intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării, iar punerea în aplicare a hotărârilor consiliilor locale sau județene se face și cu respectarea termenului de 5 zile de la data comunicării lor oficiale către prefect [art. 4 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 și art. 49 alin. (2) din Legea nr. 215/2001].[1] În acest termen prefectul poate solicita consiliului local sau județean să reanalizeze hotărârea adoptată considerată ilegală și să o modifice sau să o revoce. În cazul în care autoritatea emitentă nu înțelege să dea curs cererii prefectului, ea va putea publica hotărârea adoptată care va intra în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării. Dacă însă prefectul va ataca hotărârea considerată ilegală la instanța de contencios administrativ, aceasta nu va mai intra în vigoare până la soluționarea definitivă a acțiunii în anulare, promovată de prefect.[2]

Potrivit art. 4 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, în cazuri urgente, actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor poate prevedea că intră în vigoare într-un termen mai scurt, dar nu mai devreme de 10 zile de la data publicării. Aceste prevederi ale O.U.G. nr. 2/2001 sunt expresia receptării în dreptul intern a principiului dreptului comunitar referitor la încrederea legitimă în stabilitatea reglementărilor naționale, care nu trebuie să-i surprindă pe cetățeni.

Secțiunea a 3-a. Sancțiunile contravenționale

Sancțiunile contravenționale sunt acele sancțiuni ce pot fi aplicate persoanelor vinovate de săvârșirea contravențiilor. Potrivit art. 5 din O.G. nr. 2/2001, sancțiunile contravenționale sunt clasificate în sancțiuni principale și sancțiuni complementare.

Sancțiunile contravenționale principale sunt următoarele:[3]

– avertismentul;

---

[1] Acest text de lege prevede că aducerea la cunoștință publică a hotărârilor consiliilor locale se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

[2] Potrivit art. 26 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, odată cu promovarea acțiunii în anulare de către prefect, actul atacat este suspendat de drept.

[3] Art. 5 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, modificat prin O.U.G. nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale (M.Of. nr. 747 din 26 octombrie 2003).

– amenda contravențională;

– prestarea unei activități în folosul comunității.

Sancțiunile contravenționale complementare, prevăzute de O.G. nr. 2/2001, sunt următoarele:[1]

– confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;

– suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități;

– închiderea unității;

– blocarea contului bancar;

– suspendarea activității agentului economic;

– retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;

– desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede, în art. 5 alin. (4), posibilitatea stabilirii, prin legi speciale, și a altor sancțiuni contravenționale principale sau complementare.

Acest text al O.G. nr. 2/2001 trebuie coroborat cu prevederile art. 2 alin. (1)-(4) din aceeași ordonanță, potrivit cărora contravențiile și sancțiunile contravenționale pot fi stabilite și prin anumite acte administrative. Deci, noțiunea de „legi speciale" utilizată de art. 5 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001 trebuie înțeleasă în sens larg, acela de act normativ, întrucât, potrivit prevederilor menționate din O.G. nr. 2/2001, sancțiunile contravenționale pot fi stabilite și prin acte administrative normative, acestea fiind în principal hotărâri ale Guvernului (prin care pot fi reglementate asemenea sancțiuni în toate domeniile) și hotărâri ale consiliilor locale (prin care se pot stabili sancțiuni contravenționale în domeniile date de lege în competența lor).

Totuși, potrivit art. 9 alin. (1), prima parte din O.G. nr. 2/2001, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi stabilită numai prin lege.

Sancțiunile contravenționale stabilite prin actele administrative normative trebuie însă să se încadreze în limitele (minimă și maximă) prevăzute de reglementarea-cadru (O.G. nr. 2/2001)[2].

Sancțiunile contravenționale pot fi aplicate persoanelor vinovate numai dacă acestea sunt prevăzute în actele normative speciale de stabilire și sancționare a contravențiilor.

Aplicarea sancțiunilor contravenționale se face prin acte administrative unilaterale cu caracter individual care trebuie să fie în conformitate cu reglementarea-cadru (O.G. nr. 2/2001) și cu reglementările legale speciale în materia răspunderii contravenționale.

Cu alte cuvinte, sancționarea de către agenții publici a contravențiilor comise de către persoanele fizice sau juridice reprezintă un act de aplicare individuală a legii, neputându-se confunda reglementarea sancțiunilor contravenționale, care se face prin

---

[1] Art. 5 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

[2]. Astfel, limitele minimă și maximă ale amenzii contravenționale sunt prevăzute de art. 8 alin. (2), iar durata maximă a prestării unei activități în folosul comunității este prevăzută de art. 9 alin. (1), partea finală din O.G. nr. 2/2001.

lege, cu aplicarea acestora prin acte administrative individuale unor persoane determinate pentru fapte concrete.

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 fie definește, fie precizează în ce constau sancțiunile contravenționale principale, arătând și condițiile în care acestea pot fi aplicate, astfel:

Avertismentul constă în atenționarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale [art. 7 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001].

Această sancțiune se aplică în cazul în care fapta săvârșită este de gravitate redusă.

Potrivit art. 7 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, avertismentul se poate aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune.

Amenda contravențională constă într-o sumă de bani pe care contravenientul o va plăti statului sau unităților administrativ-teritoriale și constituie venit al bugetului public național sau local, după caz.

Cuantumul amenzii este determinat de gradul de pericol social al faptei și de vinovăția contravenientului și trebuie să se încadreze în limitele prevăzute de lege. Astfel, potrivit art. 8 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, limita minimă a amenzii contravenționale este de 25 lei, iar limita maximă nu poate depăși următoarele sume:

– 100.000 lei, în cazul contravențiilor stabilite prin lege și ordonanță;

– 50.000 lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului;

– 5000 lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor județene ori ale Consiliului General al Municipiului București;

– 2500 lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale sectoarelor municipiului București.

Obligarea contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității poate fi aplicată numai de instanța de judecată ca sancțiune alternativă la sancțiunea amenzii contravenționale, dacă există consimțământul contravenientului în acest sens.[1]

Sancțiunile contravenționale complementare pot fi aplicate alături de o sancțiune contravențională principală, dacă acestea sunt prevăzute de legile speciale.

Trebuie să menționăm faptul că, în legile speciale, sunt reglementate și alte sancțiuni contravenționale complementare decât cele prevăzute de art. 5 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001. Astfel, de exemplu, prin art. 96 alin. (2) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice,[2] au fost instituite următoarele sancțiuni contravenționale complementare:

– aplicarea punctelor de penalizare;

– suspendarea exercitării dreptului de a conduce, pe timp limitat;

– confiscarea bunurilor destinate ori folosite la săvârșirea contravențiilor prevăzute de această ordonanță de urgență;

---

[1] A se vedea, în acest sens, O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, modificată prin O.U.G. nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale.

[2] O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată (M.Of. nr. 670 din 3 august 2006).

– imobilizarea vehiculului;
– radierea din oficiu a înmatriculării sau înregistrării autovehiculului.

Secțiunea a 4-a. Subiectele răspunderii contravenționale și cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei

Sancțiunile contravenționale pot fi aplicate atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice. Astfel, potrivit art. 6 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, avertismentul și amenda contravențională se aplică atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice. În schimb, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se poate aplica numai contravenienților persoane fizice [art. 6 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001].

Persoana fizică poate fi subiect al răspunderii contravenționale numai dacă a împlinit vârsta de 14 ani. Cu alte cuvinte, minorul sub vârsta de 14 ani nu răspunde contravențional [art. 11 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001]. Între 14 și 18 ani, minorul poate fi sancționat contravențional cu avertisment și amendă, dar minimul și maximul amenzii, stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită, se reduc la jumătate. Totuși, sancțiunea privind obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității poate fi aplicată minorilor numai dacă au împlinit vârsta de 16 ani [art. 11 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001].

Persoanele fizice și juridice răspund contravențional dacă se dovedește că au săvârșit fapte ce constituie contravenții și dacă au comis aceste fapte cu vinovăție, neavând importanță forma acesteia: intenția sau culpa.

Există însă anumite cauze care înlătură caracterul contravențional al faptei săvârșite și care conduc la excluderea răspunderii autorului acesteia. Potrivit art. 11 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 aceste cauze sunt: legitima apărare, starea de necesitate, constrângerea fizică sau morală, cazul fortuit, iresponsabilitatea, beția involuntară completă, eroarea de fapt și infirmitatea (dacă are legătură cu fapta săvârșită).

Aceste cauze care înlătură caracterul contravențional al faptei au, și în dreptul administrativ, același înțeles ca și în dreptul penal, ele fiind definite astfel:

Potrivit art. 144 alin. (2) și (3) C.pen. este în *stare de legitimă apărare* acela care săvârșește fapta pentru a înlătura un atac material, direct, imediat și injust, îndreptat împotriva sa, a altuia sau împotriva unui interes public și care pune în pericol grav persoana sau drepturile celui atacat ori interesul public. Este, de asemenea, în legitimă apărare și acela care din cauza tulburării sau temerii a depășit limitele unei apărări proporționale cu gravitatea pericolului și cu împrejurările în care s-a produs atacul.

Potrivit art. 45 alin. (2) C.pen. este în *stare de necesitate* acela care săvârșește fapta pentru a salva de la un pericol iminent și care nu poate fi înlăturat altfel viața, integritatea corporală sau sănătatea sa, a altuia sau un bun important al său ori al altuia sau un interes public. Nu este în stare de necesitate persoana care în momentul săvârșirii faptei și-a dat seama că pricinuiește urmări vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce dacă pericolul nu era înlăturat [art. 45 alin. (3) C.pen.].

Potrivit art. 46 C.pen., *constrângerea poate fi fizică sau morală*, în acest din urmă caz ea putând fi exercitată prin amenințare cu un pericol grav pentru persoana făptuitorului ori a altuia și care nu putea fi înlăturat altfel.

Cazul fortuit a fost definit în doctrină ca fiind o împrejurare de fapt imprevizibilă și de neînlăturat care împiedică în mod obiectiv și fără nicio culpă executarea unei obligații, justificând exonerarea de răspundere.[1]

Referindu-se la *iresponsabilitate*, Codul penal prevede în art. 48 că făptuitorul este exonerat de răspundere dacă în momentul săvârșirii faptei, fie din cauza alienației mintale, fie din alte cauze, nu putea să-și dea seama de acțiunile ori inacțiunile sale ori nu putea fi stăpân pe ele.

Aplicând prin analogie art. 49 C.pen., o faptă nu constituie contravenție dacă făptuitorul, în momentul săvârșirii faptei, se găsea, datorită unor împrejurări independente de voința sa, în stare de beție completă produsă de alcool sau de alte substanțe.

Este în *eroare de fapt*, prin analogie cu prevederile art. 51 alin. (1) C.pen., cel care în momentul săvârșirii faptei nu cunoștea existența unei stări, situații sau împrejurări de care depinde caracterul contravențional al faptei. Eroarea de fapt nu constituie cauză de înlăturare a caracterului contravențional al faptei dacă necunoașterea stării, situației sau împrejurării respective este ea însăși rezultatul culpei celui care a săvârșit fapta.

Secțiunea a 5-a. Procedura constatării contravenției

Contravenția se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele abilitate de lege, denumite *agenți constatatori*.

Potrivit art. 15 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 pot fi agenți constatatori: ofițerii din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, persoanele împuternicite în acest scop de miniștrii și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, președinții consiliilor județene, primari, de primarul general al municipiului București, precum și de alte persoane prevăzute în legi speciale.

Ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului Administrației și Internelor constată contravenții privind următoarele domenii:[2]

– apărarea ordinii publice;

– circulația pe drumurile publice;

– regulile generale de comerț;

– vânzarea, circulația și transportul produselor alimentare și nealimentare, țigărilor și băuturilor alcoolice;

– alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului.

Domeniile în care primarii pot constata contravenții și aplica sancțiuni contravenționale sunt prevăzute în legile speciale. Astfel, potrivit Legii nr. 50/1991, primarii aplică sancțiunile contravenționale în domeniul autorizării construcțiilor.

Procesul-verbal de constatare a contravențiilor trebuie încheiat în formă scrisă și va cuprinde în mod obligatoriu următoarele mențiuni:[3]

– data și locul unde este încheiat;

---

[1] *M.N. Costin ș.a.*, Dicționar de drept civil, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1980, p. 74.

[2] Art. 15 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

[3] Art. 16 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

– numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator;

– datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupația și locul de muncă ale contravenientului;

– descrierea faptei contravenționale cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită, precum și arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite;

– indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția;

– indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație;

– posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate;

– termenul de exercitare a căii de atac și organul la care se depune plângerea.

Unele dintre aceste mențiuni sunt esențiale pentru valabilitatea procesului-verbal de constatare a contravenției. Astfel, potrivit art. 17 din O.G. nr. 2/2001, lipsa mențiunilor privind numele, prenumele și calitatea agentului constatator, numele și prenumele contravenientului (iar în cazul persoanei juridice, lipsa denumirii și a sediului acesteia), a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată și din oficiu.

În cazul contravenienților cetățeni străini sau cetățeni români cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse următoarele date de identificare a acestora[1]: seria și numărul pașaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia și statul emitent.

În cazul în care contravenientul este minor, procesul-verbal va cuprinde și numele, prenumele și domiciliul părinților sau ale altor reprezentanți ori ocrotitori legali ai acestuia.[2]

În situația în care contravenientul este persoană juridică, în procesul-verbal se vor face mențiuni cu privire la denumirea, sediul, numărul de înmatriculare în registrul comerțului și codul fiscal ale acesteia, precum și datele de identificare a persoanei care o reprezintă.[3]

Contravenientul este obligat să prezinte, la cererea agentului constatator, actul de identitate și alte documente prevăzute de lege. În caz de refuz, agentul constatator va putea apela, pentru legitimarea contravenientului, la sprijinul ofițerilor și subofițerilor de poliție, al jandarmilor sau gardienilor publici.

În momentul încheierii procesului-verbal, agentul constatator este obligat, potrivit art. 16 alin. (7) din O.G. nr. 2/2001, să aducă la cunoștința contravenientului dreptul de a face obiecțiuni cu privire la conținutul actului de constatare. Obiecțiunile sunt consemnate distinct în procesul-verbal la rubrica „Alte mențiuni", sub sancțiunea nulității procesului-verbal.

În legătură cu tipul acestei nulități, Curtea Constituțională a statuat că nerespectarea de către agentul constatator a cerințelor de a aduce la cunoștința contravenientului dreptul de face obiecțiuni cu privire la conținutul actului de constatare și de

---

[1] Art. 16 alin. (1^1) din O.G. nr. 2/2001.

[2] Art. 16 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001.

[3] Art. 16 alin. (6) din O.G. nr. 2/2001.

a consemna distinct acele obiecțiuni, astfel cum acestea sunt înscrise în art. 16 alin. (7) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, atrage doar nulitatea relativă a procesului-verbal de constatare a contravenției.[1]

Cu alte cuvinte, nulitatea procesului-verbal de constatare și sancționare contravențională pentru nerespectarea cerințelor legale privind consemnarea distinctă a obiecțiunilor contravenientului la conținutul procesului-verbal nu poate fi invocată decât dacă s-a pricinuit părții o vătămare ce nu se poate înlătura decât prin anularea acelui act.

Mai mult, prin aceeași decizie a sa, Curtea Constituțională a statuat că în toate celelalte cazuri, în afara celor în care nulitatea procesului-verbal de sancționare contravențională se ia în considerare și din oficiu de către instanța de judecată, nulitatea procesului-verbal de sancționare contravențională, survenită pentru nerespectarea exigențelor pe care acesta trebuie să le îndeplinească, are caracter relativ.

Procesul-verbal se semnează, pe fiecare pagină, de agentul constatator și de contravenient. În cazul în care contravenientul nu se află de față, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatator va face mențiune despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor. În acest caz, procesul-verbal va cuprinde și datele personale din actul de identitate al martorului și semnătura acestuia. Nu poate avea calitate de martor un alt agent constatator [art. 19 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001]. În lipsa unui martor, agentul constatator va preciza motivele care au condus la încheierea procesului-verbal în acest mod, de exemplu, pe stradă, la data constatării contravenției comise în timpul nopții, nu se afla nicio persoană.

Dacă o persoană săvârșește mai multe contravenții constatate în același timp de agentul constatator, se încheie un singur proces-verbal.

Secțiunea a 6-a. Procedura aplicării sancțiunilor contravenționale

§1. Procedura administrativă

În principiu, sancțiunile contravenționale se aplică de către agentul constatator prin consemnarea lor în procesul-verbal de constatare a contravenției.

Dacă, potrivit actului normativ de stabilire și sancționare a contravenției, agentul constatator nu are dreptul să aplice și sancțiunea, procesul-verbal de constatare se trimite, de îndată, organului sau persoanei competente să aplice sancțiunea. În acest caz, sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal.

Până în momentul aplicării sancțiunii, procesul-verbal reprezintă o simplă operațiune tehnico-materială, neproducând niciun efect juridic. Din momentul aplicării sancțiunii, procesul-verbal devine un act administrativ de autoritate.

Sancțiunea se aplică în limitele prevăzute în actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor. Individualizarea sancțiunii contravenționale se face ținând seama de următoarele criterii[2]:

– gradul de pericol social al faptei săvârșite;

---

[1] Decizia nr. XXII/2007 (M.Of. nr. 833 din 5 decembrie 2007)

[2] Art. 21 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

– împrejurările în care a fost săvârșită contravenția;
– modul și mijloacele de săvârșire a acesteia;
– scopul urmărit de contravenient;
– urmările produse prin comiterea contravenției;
– circumstanțele personale ale contravenientului;
– alte date înscrise în procesul-verbal.

Unele dintre aceste circumstanțe reale sau personale pot agrava sau atenua răspunderea contravenientului. Important este însă ca la individualizarea sancțiunilor contravenționale să fie respectat principiul proporționalității între sancțiunea aplicată și periculozitatea socială a faptei săvârșite [art. 5 alin. (5) și (6) din O.G. nr. 2/2001]. Nerespectarea acestui principiu atrage nelegalitatea sancțiunii contravenționale, care poate fi modificată de către instanța de judecată, la cererea contravenientului.

În cazul în care prin săvârșirea contravenției s-a cauzat o pagubă și există tarife de evaluare a acesteia, persoana împuternicită să aplice sancțiunea stabilește și despăgubirea, cu acordul expres al persoanei vătămate, făcând mențiunea corespunzătoare în procesul-verbal. Dacă nu există tarif de evaluare a pagubei, persoana vătămată își va putea valorifica pretențiile potrivit dreptului comun.

Persoana împuternicită să aplice sancțiunea dispune și confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții. În toate situațiile, agentul constatator va descrie în procesul-verbal bunurile supuse confiscării și va lua în privința lor măsurile de conservare sau de valorificare prevăzute de lege, efectuând mențiunile corespunzătoare în procesul-verbal. În cazul în care bunurile nu se găsesc, contravenientul este obligat la plata contravalorii lor în lei. Agentul constatator are obligația să stăruie în aflarea proprietarului bunurilor confiscate și, dacă acestea aparțin unei alte persoane decât contravenientul, în procesul-verbal se vor menționa, dacă este posibil, datele de identificare a proprietarului sau se vor preciza motivele pentru care identificarea nu a fost posibilă.

Dacă aceeași persoană a săvârșit mai multe contravenții, sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție [art. 10 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001]. Când contravențiile au fost constatate prin același proces-verbal, sancțiunile contravenționale se cumulează fără a putea depăși dublul maximului amenzii pentru contravenția cea mai gravă sau după caz, maximul general prevăzut pentru prestarea unei activități în folosul comunității.[1]

În cazul în care la săvârșirea unei contravenții au participat mai multe persoane, sancțiunea se va aplica fiecăreia, în mod separat.

Procesul-verbal de constatare a contravenției prin care s-a dispus aplicarea sancțiunii contravenționale va fi comunicat, în copie, contravenientului și, dacă este cazul, părții vătămate și proprietarului bunurilor confiscate. Comunicarea se face de către organul care a aplicat sancțiunea, în termen de cel mult o lună de la data aplicării acesteia.

În situația în care contravenientul a fost sancționat cu amendă, precum și dacă a fost obligat la despăgubiri, odată cu procesul-verbal acestuia i se va comunica și înștiințarea de plată, în care se va face mențiunea cu privire la obligativitatea achitării

[1] Art. 10 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

amenzii şi, după caz, a despăgubirii în termen de 15 zile de la comunicare, în caz contrar urmând să se procedeze la executare silită.

Dacă agentul constatator aplică şi sancțiunea, iar contravenientul este prezent la încheierea procesului-verbal, copia de pe acesta şi înştiințarea de plată se înmânează contravenientului, făcându-se mențiune despre aceasta în procesul-verbal. Contravenientul va semna de primire. În acelaşi mod se va proceda şi în cazul celorlalte persoane cărora trebuie să li se comunice copia de pe procesul-verbal, dacă sunt prezente la încheierea acestuia.

În cazul în care contravenientul nu este prezent sau, deşi este prezent, refuză să semneze procesul-verbal, comunicarea acestuia şi a înştiințării de plată se face de către agentul constatator, aşa cum am arătat, în termen de cel mult o lună de la data încheierii procesului-verbal. Comunicarea procesului-verbal şi a înştiințării de plată se face prin poştă, cu aviz de primire sau prin afişare la domiciliul sau la sediul contravenientului. Operațiunea de afişare se consemnează într-un proces-verbal semnat de cel puțin un martor (art. 27 din O.G. nr. 2/2001).

Contravenientul poate achita pe loc sau în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal ori, după caz, de la data comunicării acestuia, jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ, agentul constatator având obligația să facă mențiune despre această posibilitate în procesul-verbal. Plata amenzii se face la Casa de Economii şi Consemnațiuni sau la trezoreria finanțelor publice, iar o copie de pe chitanță se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite prin poştă organului din care acesta face parte, în termenul menționat. În cazul în care contravenientul a achitat jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ pentru fapta săvârşită, orice urmărire încetează.

Această procedură de aplicare a sancțiunilor contravenționale nu se aplică în cazul contravențiilor săvârşite de militarii în termen. În aceste cazuri procesul-verbal de constatare a contravenției se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul pentru a i se aplica măsuri disciplinare, dacă se constată că acesta este întemeiat [art. 44 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001].

Dacă prin contravenția săvârşită de un militar în termen s-a produs o pagubă sau dacă sunt bunuri supuse confiscării, organul competent, potrivit legii, va stabili despăgubirea pe bază de tarif şi va dispune asupra confiscării. Câte o copie a procesului-verbal se comunică contravenientului, părții vătămate şi celui căruia îi aparțin bunurile confiscate [art. 44 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001].

În toate cazurile în care persoana împuternicită să aplice sancțiunea apreciază că fapta săvârşită constituie infracțiune va sesiza organul de urmărire penală competent.

În cazul în care fapta a fost cercetată ca infracțiune şi ulterior s-a stabilit de către procuror sau de către instanța de judecată că aceasta ar putea constitui contravenție, actul de sesizare sau de constatare a faptei, împreună cu o copie de pe rezoluție, ordonanță sau după caz, de pe hotărârea judecătorească, se trimite de îndată organului în drept să constate contravenția, pentru a lua măsurile ce se impun conform legii [art. 30 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001].

§2. Procedura judecătorească

Această procedură este aplicabilă numai în cazul contravențiilor pentru care legea prevede sancțiunea amenzii alternativ cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității sau în cazul în care contravenientul nu achită amenda în termen de 30 de zile de la data rămânerii definitive a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite a acestei creanțe fiscale.

În primul caz, procedura judecătorească este reglementată de O.G. nr. 55/2002[1] privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității. Astfel, potrivit art. 1 alin. (1) și (2) din O.G. nr. 55/2002, modificată și completată prin O.U.G. nr. 108/2003,[2] sancțiunea contravențională privind prestarea unei activități în folosul comunității se stabilește numai prin lege sau ordonanțe ale Guvernului, întotdeauna alternativ cu amenda, și poate fi aplicată numai de instanța judecătorească. Această sancțiune se aplică numai contravenienților persoane fizice (art. 5 din O.G. nr. 55/2002).

În fine, art. 6 din O.G. nr. 55/2002 dispune că procedura judecătorească poate fi declanșată numai în cazul în care agentul constatator apreciază că, datorită gravității faptei, sancțiunea amenzii este neîndestulătoare și nu înțelege să aplice această sancțiune pecuniară.

În acest caz, agentul constatator încheie un proces-verbal de constatare și îl înaintează, în cel mult 48 de ore, instanței competente, adică judecătoriei în a cărei circumscripție teritorială a fost săvârșită contravenția [art. 6 teza finală din O.G. nr. 55/2002].

Soluționarea cauzei are loc în procedură de urgență, cu citarea contravenientului și a agentului constatator. Participarea procurorului și citarea reprezentantului contravenientului minor sunt obligatorii. De asemenea, în cazul contravenientului minor, asistența juridică este obligatorie.

Potrivit art. 8 alin. (5) din O.G. nr. 55/2002, instanța de judecată examinează legalitatea și temeinicia procesului-verbal de constatare a contravenției și pronunță una din următoarele soluții:

– aplicarea sancțiunii amenzii;

– aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, dacă apreciază că aplicarea amenzii contravenționale nu este îndestulătoare ori contravenientul nu dispune de mijloace materiale și financiare pentru plata acesteia;

– anularea procesului-verbal de constatare a contravenției.

Deși O.G. nr. 55/2002 nu prevede, considerăm că această din urmă soluție nu poate fi pronunțată de instanță din oficiu, ci numai la cererea contravenientului, întrucât instanța nu poate da nici mai mult, nici altceva decât i se cere (*plus petita* sau *ultra petita*). O asemenea cerere poate fi făcută de către contravenient, pe cale reconvențională, în contradictoriu cu agentul constatator care a înaintat procesul-verbal judecătoriei, pentru aplicarea sancțiunii privind prestarea unei activități în folosul comunității.

În al doilea caz, procedura judecătorească este prevăzută de art. 9 alin. (3)-(6) din O.G. nr. 2/2001, potrivit căruia instanța de judecată (judecătoria pe a cărei rază teri-

---

[1] O.G. nr. 55/2002 (M.Of. nr. 642 din 30 august 2002).

[2] O.U.G. nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale (M.Of. nr. 747 din 26 octombrie 2003).

torială s-a săvârșit contravenția) va fi sesizată de către organul din care face parte agentul constatator în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, motivat de faptul că acesta nu a achitat amenda în termenul de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilități de executare silită.

La primul termen de judecată, instanța, cu citarea contravenientului, poate acorda acestuia, la cerere, un termen de 30 de zile în vederea achitării integrale a amenzii.

În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termenul acordat, instanța de judecată procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată.

Hotărârea prin care se dispune înlocuirea amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare la secția de contencios administrativ a tribunalului [art. 9 alin. (6) coroborat cu art. 34 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001].

În schimb, potrivit art. 9 din O.G. nr. 55/2002, hotărârea prin care se aplică sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ca sancțiune alternativă amenzii, este irevocabilă. Această diferență de tratament juridic nu este, în opinia noastră, justificată, motiv pentru care credem că se datorează unei inadvertențe legislative, ce trebuie înlăturată.

În toate cazurile, odată cu aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, instanța judecătorească va stabili natura activităților ce vor fi prestate de către contravenient în folosul comunității, pe baza datelor comunicate de primarul localității în care contravenientul își are domiciliul sau reședința, ținând seama de aptitudinile sale fizice și psihice, precum și de nivelul pregătirii profesionale.

Secțiunea a 7-a. Căile de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale

Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale se poate face *plângere* în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia contravenientului [art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001]. Partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce privește despăgubirea, iar cel căruia îi aparțin bunurile confiscate – altul decât contravenientul – numai în ce privește măsura confiscării.

Plângerea se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția[1]. Plângerea suspendă executarea sancțiunilor contravenționale care fac obiectul acesteia[2].

---

[1] Facem mențiunea că O.G. nr. 2/2001 prevede, în art. 32 alin. (1), că plângerea se depune la organul administrativ din care face parte agentul constatator, însă acest text normativ și-a încetat efectele ca urmare a declarării neconstituționalității sale prin Decizia nr. 953/2006 a Curții Constituționale (publicată în M.Of. nr. 53 din 23 ianuarie 2007).

[2] De la această regulă există și excepții. Astfel, potrivit art. 35 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, plângerea împotriva procesului-verbal de sancționare contravențională pentru comiterea de contravenții în domeniul construcțiilor suspendă executarea sancțiunii amenzii, dar nu sus-

Plângerile împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor se soluționează cu precădere. Judecătoria va fixa termen, de îndată, care nu va depăși 30 de zile de la data înregistrării plângerii.

Judecata va avea loc cu citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea, a martorilor indicați în procesul-verbal sau în plângere, precum și a oricăror alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei.

În ce privește probațiunea în plângerile contravenționale, împărtășim opinia[1] potrivit căreia chiar dacă petentul are interesul și obligația să răstoarne prezumția de legalitate a procesului-verbal, „instanța are obligația de a administra din oficiu toate probele necesare în vederea stabilirii unei stări de fapt cât mai corecte, în materie contravențională operând principiul oficialității, la fel ca în procedura penală, spre deosebire de procedura de drept comun care este guvernată de principiul disponibilității". Cu alte cuvinte, instanța contravențională trebuie să-și manifeste rolul activ în administrarea probelor necesare cunoașterii stării de fapt reale, pentru că numai astfel poate aprecia asupra legalității și temeiniciei procesului-verbal de sancționare contravențională supus analizei sale. În acest scop, apreciem ca fiind pertinentă propunerea[2], făcută în doctrină ca legislația contravențională „să prevadă, în mod expres, că în materie contravențională pot fi ascultate categoriile de persoane prevăzute în art. 189 alin. (1) pct. 1 și 2 C.proc.civ.[3]" precum „și audierea minorilor sub 14 ani, la fel ca și în procedura penală"[4]. O asemenea prevedere legală ar fi necesară pentru o mai bună cercetare judecătorească, pe baza administrării unui probatoriu complet, în acele cazuri în care la locul comiterii contravenției nu au fost prezente alte persoane decât rudele sau afinii contravenientului, cum se întâmplă, adesea, în cazul comiterii contravențiilor la regimul circulației pe drumurile publice.

Chiar și *de lege lata* se impune ca instanța contravențională să nu țină seama, la administrarea probelor, de dispozițiile restrictive ale Codului de procedură civilă, ci să dea prevalență dispozițiilor mai permisive în materie ale procedurii penale, pentru a nu se transgresa dreptul contravenientului la un proces echitabil, prevăzut de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. În acest sens, s-au pronunțat deja unele instanțe judecătorești, iar hotărârile lor au fost apreciate în doctrină[5] și date exemplu de urmat pentru asigurarea dreptului contravenientului la un proces contravențional echitabil.

În cazul în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație, judecătoria va cita și societatea de asigurări menționată în procesul-verbal de constatare a contravenției.

---

pendă măsura de oprire a executării lucrărilor, dispusă prin același proces-verbal, și nici măsura desființării lucrărilor de construcții executate pe terenuri proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

[1]. A se vedea *M. Ursuța,* op. cit., p. 278.

[2] Ibidem, p. 287-288.

[3] Potrivit acestor dispoziții procedurale, fac parte din categoriile de persoane care nu pot fi audiate decât cu acordul părților din proces rudele și afinii până la gradul al treilea inclusiv și soțul, chiar despărțit.

[4] A se vedea *M. Ursuța,* op. cit. p. 288.

[5] Ibidem, p. 286-287.

Instanța de judecată va verifica dacă plângerea a fost introdusă în termen, va asculta pe titularul acesteia și pe celelalte persoane citate, dacă acestea s-au prezentat și administrează orice alte probe necesare pentru soluționarea plângerii.

Instanța judecătorească se va pronunța atât asupra legalității, cât și asupra temeiniciei procesului-verbal și va dispune menținerea sau anularea sancțiunii aplicate.

Anularea sancțiunii contravenționale principale atrage și anularea sancțiunilor contravenționale complementare care nu își mai găsesc suport legal, prin anularea sau constatarea nulității procesului-verbal nelegal.

Verificând temeinicia actului administrativ de sancționare, instanța de judecată poate dispune înlocuirea unor sancțiuni contravenționale cu altele mai ușoare, dacă organul sancționator nu a respectat la individualizarea sancțiunii principiul proporționalității între sancțiunea aplicată și periculozitatea socială a faptei săvârșite. Această competență a instanței judecătorești rezultă din art. 38 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, care prevede posibilitatea înlocuirii de către instanță a amenzii contravenționale cu sancțiunea avertismentului. Instanța judecătorească nu poate dispune o sancțiune contravențională mai aspră, întrucât s-ar încălca principiul potrivit căruia nimănui nu-i poate fi agravată situația în propria-i cale de atac (*non reformatio in peius*).

Potrivit art. 34 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare, la secția de contencios administrativ a tribunalului. Recursul suspendă executarea hotărârii primei instanțe. Motivarea recursului nu este obligatorie, motivele recursului putând fi susținute și oral în fața instanței.

Hotărârea tribunalului poate fi atacată prin căile extraordinare de atac prevăzute de Codul de procedură civilă (contestație în anulare și revizuire)

Secțiunea a 8-a. Executarea sancțiunilor contravenționale

Procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale, neatacat în termenul legal, precum și hotărârea judecătorească irevocabilă prin care s-a soluționat plângerea împotriva acestuia constituie titluri executorii în temeiul cărora vor fi puse în executare sancțiunile aplicate.

Modul de executare a acestor sancțiuni diferă în funcție de sancțiunea aplicată, astfel:

Avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenției și sancțiunea este aplicată de agentul constatator. În celelalte cazuri, avertismentul se socotește executat din momentul comunicării contravenientului a procesului-verbal de constatare a contravenției, cu rezoluția corespunzătoare. Dacă sancțiunea a fost aplicată de instanță prin înlocuirea amenzii contravenționale cu avertisment, comunicarea acesteia se face prin încunoștințare scrisă [art. 38 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001].

Punerea în executare a sancțiunii *amenzii contravenționale* se face după comunicarea actului de sancționare de către:[1]

– organul din care face parte agentul constatator, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de sancționare cu amenda contravențională, în termenul legal;

[1] Art. 39 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

– instanța judecătorească, în celelalte cazuri.

Aceste autorități publice vor comunica, din oficiu, procesul-verbal de sancționare contravențională, în termen de 30 de zile de la data rămânerii lui definitive (în cazul neatacării cu plângere) sau, după caz, dispozitivul hotărârii judecătorești irevocabile prin care s-a soluționat plângerea, în același termen de 30 de zile de la data la care hotărârea a devenit irevocabilă, astfel:[1]

– pentru sumele care se fac venit integral la bugetele locale, comunicarea se face organelor de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale în a căror rază teritorială domiciliază contravenientul persoană fizică sau, după caz, își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică;

– pentru sumele care se fac venit integral la bugetul de stat, comunicarea se face organelor de specialitate ale unităților subordonate Ministerului Economiei și Finanțelor în a căror rază teritorială își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică.

Executarea amenzii contravenționale se poate face de către contravenient, din proprie inițiativă sau, în caz contrar, în condițiile prevăzute de lege privind executarea silită a creanțelor fiscale. Împotriva actelor de executare silită se poate face contestație la executare potrivit dispozițiilor art. 172-174 din O.G. nr. 92/2003 [2] privind Codul de procedură fiscală care prevede, în art. 1 alin. (2), că se aplică și pentru administrarea creanțelor provenite din amenzi, care au același regim cu cel al creanțelor fiscale.

Desigur, aceste prevederi speciale privind contestația la executare se completează cu dispozițiile de drept comun în materia executării silite cuprinse în Codul de procedură civilă.

Confiscarea se aduce la îndeplinire de organul administrativ care a dispus această măsură, în condițiile legii. În caz de anulare sau constatare a nulității procesului-verbal, bunurile confiscate, cu excepția celor a căror deținere sau circulație este interzisă prin lege, se restituie de îndată contravenientului, dacă sunt ale acestuia. Dacă aceste bunuri au fost valorificate, instanța va dispune să se achite celui în drept o despăgubire care se stabilește în raport cu valoarea de circulație a bunurilor.

Executarea despăgubirilor stabilite pe bază de tarif se va face la cererea părții vătămate, potrivit dispozițiilor legale referitoare la executarea silită a creanțelor. În acest scop, procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale, rămas definitiv prin neatacarea în termenul legal sau, după caz, hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea împotriva acestuia se va comunica și părții vătămate, pentru a le putea valorifica, în condițiile legii privind executarea silită.[3]

Sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității se pune în executare de către prima instanță de judecată, prin emiterea unui mandat de executare. În acest scop, o copie de pe dispozitivul hotărârii, însoțită de mandatul de executare, se comunică primarului unității administrativ-teritoriale și

[1] Art. 39 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.
[2] Art. 39 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.
[3] Art. 42 din O.G. nr. 2/2001.

unității de poliție în a căror rază teritorială își are domiciliul sau reședința contravenientul unde se și execută sancțiunea, precum și contravenientului.

Locurile în care se va presta activitatea în folosul comunității se stabilesc de consiliul local, cu respectarea prevederilor O.G. nr. 55/2002 referitoare la domeniile în care poate fi executată această sancțiune contravențională.

Astfel, potrivit art. 2 din această ordonanță, activitatea în folosul comunității se prestează în domeniul serviciilor publice pentru întreținerea locurilor de agrement, a parcurilor și a drumurilor, păstrarea curățeniei și igienizarea localităților, desfășurarea de activități în folosul căminelor pentru copii și bătrâni, al orfelinatelor, creșelor, grădinițelor, școlilor, spitalelor și al altor așezăminte social-culturale.

Sancțiunea privind prestarea unei activități în folosul comunității se execută după orele de program ale contravenientului, pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească, care poate fi de la 50 la 300 de ore, maximum 3 ore/zi, iar în zilele nelucrătoare, exclusiv duminica, 6-8 ore/zi. În cazul în care contravenientul are posibilitatea să execute sancțiunea pe durata fiecărei zile din cursul săptămânii, iar primarul localității, prin persoanele împuternicite, poate asigura supravegherea activității contravenientului, durata maximă de lucru este de 8 ore/zi.

Primarul, căruia îi revine obligația să aducă la îndeplinire mandatul de executare emis de instanță, stabilește de îndată conținutul activității ce urmează să fie prestată de contravenient, condițiile în care acesta execută sancțiunea, precum și programul de lucru, încunoștințând despre măsurile luate, și unitatea la care se va presta activitatea. La stabilirea conținutului activității ce urmează să fie prestată de contravenient, primarul va avea în vedere pregătirea profesională și starea sănătății acestuia, atestate prin acte eliberate în condițiile legii, respectând hotărârea judecătorească prin care s-a aplicat această sancțiune și hotărârea consiliului local prin care au fost stabilite locurile de executare a sancțiunilor de acest gen.

Potrivit art. 17 alin. (4) din O.G. nr. 55/2002, este interzisă repartizarea contravenientului pentru executarea următoarelor activități:

a) prestarea de activități în subteran, în mine, metrou ori în alte asemenea locuri cu un grad ridicat de risc;

b) prestarea de activități în locuri periculoase ori care, prin natura lor, pricinuiesc suferințe fizice sau produc daune sănătății persoanei.

Potrivit art. 18 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002, sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității poate fi aplicată și minorilor, dacă la data săvârșirii faptei aceștia au împlinit vârsta de 16 ani. În aceste cazuri, activitatea se prestează pe o durată cuprinsă între 25 de ore și 150 de ore.

Ca măsură de protecție, legea interzice obligarea minorului la prestarea unei activități care comportă riscuri sau este susceptibilă să îi compromită educația ori să îi dăuneze sănătății ori dezvoltării sale fizice, mentale, spirituale, morale și sociale [art. 18 alin. (2) din O.G. nr. 55/2002].

Supravegherea executării sancțiunii obligării la prestarea unei activități în folosul comunității se asigură de către persoanele împuternicite de primarul localității sau de primarii sectoarelor municipiului București de care aparține locul în care contravenientul execută sancțiunea în temeiul hotărârii judecătorești.

Sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității se execută cu respectarea normelor de protecție a muncii.

Unitatea din domeniul serviciului public la care contravenientul execută sancțiunea este obligată, la cererea primarului, să comunice datele și informațiile solicitate cu privire la executarea sancțiunii.

Dacă serviciul public în cadrul căruia contravenientul prestează activitatea a fost concesionat unei societăți comerciale cu capital integral sau parțial privat, contravaloarea prestațiilor efectuate se va plăti consiliului local în a cărei rază teritorială se execută sancțiunea.

Sancțiunea prestării activității în folosul comunității poate fi înlocuită cu sancțiunea amenzii în următoarele cazuri:[1]

– contravenientul, cu rea-voință, nu se prezintă la primar pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii;

– contravenientul se sustrage de la executarea sancțiunii după începerea activității;

– contravenientul nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă.

Măsura înlocuirii sancțiunii poate fi dispusă de judecătorie, la sesizarea primarului, a unității de poliție sau a conducerii unității la care contravenientul avea obligația să se prezinte și să presteze activitatea în folosul comunității.

Împotriva măsurilor luate cu privire la conținutul activității, la condițiile în care se realizează, precum și la modul în care se execută supravegherea, contravenientul poate face plângere, care se depune la primar sau, după caz, la unitatea de poliție de care aparține agentul însărcinat cu supravegherea activității. Plângerea împreună cu actul de verificare a aspectelor sesizate se înaintează, în termen de 5 zile de la înregistrare, judecătoriei. Plângerea se soluționează în termen de 10 zile de la primirea acesteia de către aceeași instanță judecătorească. În cazul în care constată că plângerea este întemeiată, instanța dispune, după caz, schimbarea activității sau a măsurilor de supraveghere. Hotărârea instanței de judecată este executorie și se comunică primarului sau unității de poliție la care contravenientul a depus plângerea, precum și contravenientului.

Secțiunea a 9-a. Cauzele care înlătură răspunderea contravențională

Legislația de specialitate reglementează următoarele cauze de înlăturare a răspunderii contravenționale:

– dezincriminarea faptei cu caracter contravențional comisă de o persoană fizică sau juridică;

– prescripția răspunderii contravenționale;

– intervenirea unei hotărâri de condamnare la o pedeapsă privativă de libertate, cu executare.

Dacă intervine una din aceste situații, aplicarea sau, după caz, executarea sancțiunii contravenționale nu mai are loc, deși contravenientul a comis o faptă contravențională.

Prima cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale este reglementată de art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, care prevede că dacă printr-un act normativ fapta nu

[1] Art. 21 din O.G. nr. 55/2002.

mai este considerată contravenție, ea nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ.[1] Amintim că prin decizia nr. 228/2007,[2] Curtea Constituțională a statuat că prevederile art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 sunt neconstituționale în măsura în care prin sintagma „nu se mai sancționează" prevăzută în acest text se înțelege doar aplicarea sancțiunii contravenționale, nu și executarea acesteia.

Cu alte cuvinte, dacă un act normativ dezincriminează o faptă considerată anterior contravenție, sancțiunea contravențională, deși aplicată, nu mai poate fi pusă în executare, dându-se eficiență aplicării imediate a legii noi mai favorabile.

Altfel, dispozițiile art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 ar contraveni prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție (care consacră egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice) creându-se o discriminare între persoanele care au comis aceleași fapte (dezincriminate de legea nouă) numai pentru simplul motiv (lipsit de rațiune) că unele din aceste fapte nu au fost descoperite până la data intrării în vigoare a legii noi, iar altele au fost depistate și sancționate contravențional.

Prin art. 12 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 se instituie și în dreptul administrativ obligația aplicării legii mai favorabile,[3] dispunându-se că, dacă sancțiunea prevăzută în noul act normativ este mai ușoară, se va aplica aceasta, iar dacă, dimpotrivă, sancțiunea este mai gravă, contravenția săvârșită anterior va fi sancționată conform dispozițiilor actului normativ în vigoare la data săvârșirii acesteia.

De altfel, dispozițiile art. 12 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 au fost adaptate prevederilor art. 15 alin. (2) din Constituție, republicată, care reglementează în mod expres această excepție de la principiul neretroactivității legii, și anume aplicarea legii penale sau contravenționale mai favorabile.

În ce privește cea de-a doua cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale, legislația în domeniu reglementează două tipuri de prescripție:

– prescripția aplicării sancțiunilor contravenționale;

– prescripția executării acestor sancțiuni (după aplicarea lor prin actul administrativ de sancționare contravențională).

Astfel, potrivit art. 13 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de 6 luni de la data săvârșirii faptei. Aceeași ordonanță prevede în art. 13 alin. (2) că în cazul contravențiilor continue, termenul de prescripție a aplicării sancțiunii contravenționale curge de la data constatării faptei.

Potrivit aceluiași text din ordonanța menționată, contravenția este continuă în situația în care încălcarea obligației legale durează în timp[4], ca, de exemplu, în materia construcțiilor. În aceste cazuri, data săvârșirii faptei, de la care curge termenul de a aplicare a amenzile contravenționale, este aceea a constatării ei de către organele competente, însă, cel mai târziu, data finalizării construcției.

---

[1] Pentru alte detalii în legătură cu acest text al O.G. nr. 2/2001, a se vedea secțiunea a 6-a din cadrul acestui capitol.

[2] Publicată în M.Of. nr. 283 din 27 aprilie 2007.

[3] Acest principiu este prevăzut în art. 15 alin. (2) din Constituție.

[4] În legătură cu contravenția continuă, a se vedea pe larg: *A. Țiclea*, Reglementarea contravențiilor, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 26-27; *M. Duțu*, Dreptul urbanismului, p. 144.

Unele legi prevăd termene speciale de prescripție a dreptului de aplicare a sancțiunilor contravenționale, ca, de exemplu, termenul de 2 ani prevăzut de art. 31 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea construcțiilor.

Potrivit art. 13 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, prescripția aplicării sancțiunii nu curge pe tot timpul în care fapta face obiectul urmăririi penale. Prin acest text al ordonanței menționate este reglementată o cauză de întrerupere a prescripției răspunderii contravenționale. Pentru a opera întreruperea prescripției este necesar ca termenul de prescripție să nu fi fost împlinit mai înainte de sesizarea organelor de urmărire penală. Potrivit art. 13 alin. (3) teza finală din O.G. nr. 2/2001, prescripția operează, totuși, dacă sancțiunea contravențională nu a fost aplicată în termen de un an de la data săvârșirii, respectiv constatării faptei, dacă prin lege nu se dispune altfel. Mai simplu spus, în această situație, termenul de prescripție a aplicării sancțiunii contravenționale este de un an de la data săvârșirii contravenției sau de la data constatării în cazul contravențiilor continue.

Deși O.G. nr. 55/2002 nu prevede, considerăm că și aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității poate avea loc tot în termenul de prescripție de 6 luni de la data săvârșirii faptei, întrucât, potrivit legii, această sancțiune este fie o alternativă, fie un substitut al amenzii contravenționale.

Deși legea nu prevede în mod expres, prescripția răspunderii contravenționale stinge atât dreptul de a aplica sancțiunile contravenționale principale, cât și dreptul de a aplica sancțiunile contravenționale complementare, întrucât acestea din urmă nu pot avea o existență de sine stătătoare. De exemplu, dacă dreptul de a aplica amenda contravențională s-a prescris, nu mai poate fi aplicată nici sancțiunea desființării construcțiilor realizate cu încălcarea Legii nr. 50/1991. De altfel, această lege prevede, în art. 31, că, după expirarea termenului de 2 ani de la data săvârșirii faptei, se prescrie însuși dreptul de a constata contravențiile în domeniul realizării construcțiilor. Prin urmare, nesocotirea dispozițiilor în materie de prescripție atrage nulitatea absolută totală a procesului-verbal de sancționare contravențională, atât cu privire la sancțiunea principală, cât și cu privire la sancțiunile complementare.

În ce privește prescripția executării amenzii contravenționale, legea prevede două termene de prescripție: Astfel, potrivit art. 14 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, executarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenției (și de aplicare a acestei sancțiuni – *s.n.*) nu a fost comunicat contravenientului în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii.

Data aplicării sancțiunii este data întocmirii procesului-verbal de constatare a contravenției sau o dată ulterioară, în cazul în care sancțiunea nu este aplicată de către agentul constatator. În acest din urmă caz, data aplicării sancțiunii contravenționale trebuie să se încadreze în termenul de prescripție a dreptului de aplicare a sancțiunii. În caz contrar, intervenind prescripția aplicării sancțiuni contravenționale actul de sancționare contravențională nu mai poate fi pus în executare chiar dacă a fost comunicat contravenientului în termenul legal de o lună de la data aplicării sancțiunii.

Potrivit art. 131 alin. (2) C.proc.fisc., dreptul de a cere executarea silită a amenzii contravenționale se prescrie în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naștere acest drept. Această reglementare are în vedere situațiile în care nu operează prescripția pentru necomunicarea procesului-verbal de

sancționare contravențională, însă autoritățile publice competente manifestă pasivitate în aplicarea acestuia.

Executarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității se prescrie în termen de 2 ani de la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești prin care s-a aplicat sancțiunea [art. 21^1 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002].

În fine, condamnarea la o pedeapsă privativă de libertate, cu executare, reprezintă o cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale, dar numai în cazul aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității. Astfel, potrivit art. 21^1 alin. (2) din O.G. nr. 55/2002, dacă până la punerea în executare a mandatului de executare a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității sau dacă în timpul executării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității a intervenit o hotărâre definitivă de condamnarea la o pedeapsă privativă de libertate cu executare, sancțiunea contravențională nu se mai execută. Acest text de lege nu face nicio precizare cu privire la fapta pentru care s-a aplicat pedeapsa penală, însă se subînțelege că această faptă trebuie să fie alta decât cea pentru care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, întrucât o faptă nu poate constitui atât contravenție, cât și infracțiune.

Mai trebuie subliniat faptul că numai o pedeapsă privativă de libertate, cu executare, înlătură sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ceea ce înseamnă, *per a contrario*, că o pedeapsă privativă de libertate cu suspendarea executării ei sau amenda penală nu produce acest efect.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITARĂ

Capitolul II
Răspunderea administrativă patrimonială

Secțiunea 1. Natura juridică a răspunderii administrative patrimoniale

Potrivit legii, statul şi unităţile administrativ-teritoriale răspund pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele sau faptele autorităţilor publice, care le reprezintă.

Temeiul legal al răspunderii patrimoniale a statului şi unităţilor administrativ-teritoriale îl constituie atât dreptul comun, cât şi legile speciale. Astfel, potrivit art. 998 C.civ., cel ce cauzează altuia un prejudiciu este obligat a-l repara, ceea ce înseamnă că statul şi unităţile administrativ-teritoriale, în calitatea lor de persoane juridice civile, vor răspunde pe acest temei pentru pagubele cauzate particularilor prin faptele ilicite ale organelor lor de conducere. De asemenea, statul şi unităţile administrativ-teritoriale pot răspunde, în temeiul art. 1000 alin. (3) C.civ., pentru prejudiciile cauzate particularilor prin faptele ilicite ale agenţilor lor.

Pentru prejudiciile cauzate, prin actele ilegale ale organelor lor, statul sau, după caz, unităţile administrativ-teritoriale vor răspunde potrivit dispoziţiilor legale speciale în materia răspunderii patrimoniale. Astfel, potrivit art. 52 alin. (3) din Constituţie, statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare, indiferent de natura acestora, iar, potrivit art. 504-507 C.proc.pen., statul este răspunzător pentru prejudiciile cauzate unor persoane fizice de către organele sale judiciare, prin luarea unor măsuri ilegale de privare de libertate. De asemenea, potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004, persoanele fizice sau juridice, lezate în drepturile sau interesele lor legitime printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al unor autorităţi publice de a le recunoaşte aceste drepturi, pot solicita instanţei de contencios administrativ anularea actului ilegal, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce le-a fost cauzată.

Obiectul studiului dreptului administrativ îl constituie numai răspunderea patrimonială a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale pentru prejudiciile cauzate particularilor prin acte ilegale ale organelor lor administrative, în celelalte cazuri aplicându-se regulile dreptului comun.

Această răspundere patrimonială este reglementată de Legea nr. 554/2004 şi constituie o instituţie juridică a dreptului administrativ,[1] sub denumirea de răspundere administrativ-patrimonială, neconfundându-se cu răspunderea civilă delictuală datorită particularităţilor sale impuse de normele dreptului administrativ. Chiar dacă răspunderea patrimonială a administraţiei publice este supusă şi unor reguli de drept comun, anumite reguli juridice specifice o diferenţiază de răspunderea civilă delictuală, astfel:

[1] A se vedea, în acest sens, *I. Iovănaş*, op. cit., p. 178-180.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

a) Este o răspundere izvorâtă din actele administrației publice emise în regim de putere publică (de drept public).

b) La baza răspunderii patrimoniale a administrației publice stă prezumția de culpă a autorității publice emitente a actului ilegal sau a refuzului nejustificat de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau interes legitim.

c) Acțiunea în despăgubiri este de competența instanței de contencios, fiind, de regulă, accesorie acțiunii directe în anularea unui act administrativ sau împotriva refuzului nejustificat al unei autorități publice de a rezolva cererea reclamantului privitoare la un drept sau interes legitim al său [art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004].

d) Acțiunea în despăgubiri fiind, de regulă, o acțiune accesorie acțiunii principale în contencios administrativ, urmează soarta acestei acțiuni.

e) Termenul de prescripție a dreptului la acțiunea în despăgubiri este de maxim un an și curge fie de la data nașterii dreptului la acțiunea directă în contencios administrativ, fie de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, în cazul acțiunii în despăgubiri de sine stătătoare[1] și nu de 3 ani ca în dreptul civil.

Considerentele expuse i-au determinat pe unii autori să folosească, pentru denumirea acestei răspunderi administrative, noțiunile de „răspundere în dreptul administrativ"[2] sau de „răspundere în contenciosul administrativ"[3] în locul noțiunii clasice de „răspundere patrimonială a administrației publice"[4]. În ce ne privește, considerăm că denumirea cea mai adecvată este aceea de răspundere administrativă patrimonială, întrucât această denumire caracterizează cel mai bine regimul juridic specific al răspunderii patrimoniale a statului și unităților administrativ-teritoriale pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele administrative ilegale ale organelor acestora. Cu alte cuvinte, nu putem face abstracție de regulile specifice de drept public care, alături de regulile de drept comun, alcătuiesc regimul juridic al acestei forme de răspundere patrimonială. În fine, această denumire de răspundere administrativă patrimonială semnifică, pe de-o parte, faptul că aceasta este specifică administrației publice (a statului și a unităților administrativ-teritoriale), iar, pe de altă parte, că natura acestei răspunderi este, totuși, una patrimonială (civilă).

În încheiere, definim *răspunderea administrativă patrimonială* ca fiind acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau la un interes legitim.

---

[1] Art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

[2] *G. Dupuis, M.-J. Guédon*, op. cit., p. 513.

[3] *M. Preda*, Drept administrativ. Partea generală, ed. revăzută și actualizată, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 361.

[4] Pentru consacrarea acestei denumiri clasice, a se vedea *V.Gh. Tarhon*, Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional al legalității actelor administrative, Ed. Științifică, București, 1967.

Secţiunea a 2-a. Părţile în litigiile privind răspunderea administrativă patrimonială

În orice litigiu civil, cu care se aseamănă şi litigiile privind răspunderea administrativă patrimonială, există două părţi: reclamantul şi pârâtul.

Pentru a fi parte într-un asemenea proces, o persoană trebuie să îndeplinească 4 condiţii, şi anume:

– să aibă capacitate procesuală;
– să aibă calitate procesuală;
– să aibă un drept recunoscut de lege;
– să aibă un interes procesual.

Capacitatea procesuală se compune din capacitatea procesuală de folosinţă şi capacitatea procesuală de exerciţiu.

Capacitatea procesuală de folosinţă este aptitudinea generală a persoanelor de a dobândi drepturi şi de a-şi asuma obligaţii în plan procesual.[1]

Capacitatea procesuală de exerciţiu este capacitatea unei persoane care are folosinţa dreptului de a angaja şi conduce procesul îndeplinind obligaţiile şi realizând drepturile procesuale pentru a valorifica în justiţie dreptul litigios[2]. Ea este consecinţa directă a capacităţii de folosinţă şi constă, în concret, în capacitatea unei persoane de a sta în judecată.[3]

Dreptul (subiectiv) reprezintă o prerogativă recunoscută de lege persoanei fizice sau juridice, subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv să săvârşească o anumite acţiune sau să se abţină de la săvârşirea unei acţiuni, putând recurge la nevoie la forţa de constrângere a statului pentru asigurarea înfăptuirii conduitei pretinse.[4]

Prin interes se înţelege folosul practic, imediat, pe care îl are o parte pentru a justifica punerea în mişcare a procedurii judiciare.[5]

În sfârşit, calitatea procesuală exprimă „cerinţa existenţei unei identităţi între persoana reclamantului şi persoana care este titular al dreptului în raportul juridic dedus judecăţii (calitate procesuală activă) şi, tot astfel, între persoana pârâtului şi cel obligat în acelaşi raport juridic (calitatea procesuală pasivă)".[6]

Calitatea procesuală priveşte posibilitatea unei persoane de a lua parte, ca reclamant sau ca pârât, la un anumit proces şi ea se determină în raport cu litigiul concret care se judecă, spre deosebire de capacitatea procesuală care se determină în general sau pentru o anumită categorie de persoane, potrivit normelor de drept comun[7].

---

[1] *I. Stoenescu, S. Zilberstein*, Drept procesual civil, Teoria generală, E.D.P., Bucureşti, 1983, p. 279.

[2] Ibidem, p. 281.

[3] Ibidem.

[4] A se vedea *M. Duţu*, Dicţionar de drept privat, ed. a II-a, Ed. Mondan, Bucureşti, 2002, p. 343.

[5] A se vedea *I. Stoenescu, S. Zilberstein*, op. cit., p. 297.

[6] Ibidem, p. 287.

[7] Ibidem.

Având în vedere aceste considerente generale privind condițiile pentru a fi parte într-un proces civil, ne propunem să determinăm părțile în litigiile având ca obiect obligarea administrației publice la plata de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin actele sale ilegale ori prin refuzul nejustificat de a rezolva cererea unei persoane privitoare la un drept ori la un interes al său legitim.

După cum rezultă chiar din art. 1 al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, *calitatea de reclamant* într-un astfel de litigiu o poate avea orice persoană fizică sau juridică. Persoana fizică poate sta în judecată în calitate de reclamantă în nume propriu dacă are capacitate de exercițiu deplină sau, dacă este lipsită de această capacitate, prin reprezentanții săi legali. De asemenea, ea poate fi asistată de o altă persoană dacă are capacitate de exercițiu restrânsă. Astfel, de exemplu, minorii sub vârsta de 14 ani sunt reprezentați în instanță de către părinți sau tutore, iar minorii care au vârsta cuprinsă între 14 și 18 ani pot sta în judecată numai asistați de reprezentanții lor legali.

Persoana juridică poate avea calitatea de reclamant în aceste litigii dacă dispune, potrivit legii, de personalitate juridică și deci de capacitate procesuală deplină.

Calitatea de pârât în aceste litigii o au statul și unitățile administrativ-teritoriale, care sunt reprezentate în instanță de organele lor, abilitate de lege. Astfel, potrivit art. 25 din Decretul nr. 31/1954, statul participă la raporturile juridice civile (inclusiv cele procesuale – *s.n.*) prin Ministerul Economiei și Finanțelor. De asemenea, potrivit art. 21 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, numai unitățile administrativ-teritoriale (comunele, orașele și județele) au personalitate juridică, nu și organele lor de conducere (consiliile locale și primarii) și, prin urmare, calitatea de pârât în litigiile la care ne referim o au unitățile administrativ-teritoriale, care dispun de capacitate juridică deplină (inclusiv procesuală – *s.n.*). Comunele, orașele și județele participă la judecată în astfel de litigii prin primar, respectiv președintele consiliului județean care reprezintă unitățile administrativ-teritoriale în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum și în justiție [art. 21 alin. (2); art. 62 alin. (1) și art. 102 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

Chiar dacă acțiunea în despăgubiri este, de regulă, legată de acțiunea principală în anularea actului administrativ ilegal sau a refuzului nejustificat, cele două acțiuni judecătorești trebuie privite distinct sub aspectul părților implicate în aceste litigii.

Astfel, în acțiunile de contencios administrativ au calitate procesuală pasivă autoritățile publice emitente a actelor atacate, indiferent că acestea au sau nu personalitate juridică civilă[1]. Esențial sub acest aspect este, credem, faptul că aceste autorități publice dispun de capacitate administrativă, care reprezintă capacitatea acestora de a participa ca subiecte independente în raporturi de drept administrativ,[2] inclusiv în litigiile generate de aceste raporturi juridice *(s.n.)*. În astfel de litigii au calitate procesuală pasivă autoritățile administrative care dispun de capacitate juridică administrativă, chiar dacă nu dispun de capacitate juridică civilă.

---

[1] În acest sens, a se vedea și *E. Popa*, Marile instituții ale dreptului administrativ, Ed. Sophia, Arad, 2002, p. 274. În sensul că în aceste litigii calitatea procesuală pasivă ar aparține unităților administrativ-teritoriale, a se vedea *M. Nicolae*, Discuții privind calitatea și reprezentarea procesuală a unităților administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 6/2002, p. 94-95.

[2] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 35.

Capacitatea juridică administrativă, ca şi alte instituţii sau noţiuni ale dreptului administrativ, nu se bucură de o reglementare legală expresă, aşa cum este cazul capacităţii juridice civile reglementate prin Decretul nr. 31/1954. Această omisiune legislativă nu trebuie să ne ducă la concluzia greşită a lipsei capacităţii juridice administrative a autorităţilor publice care, fiind învestite cu atribuţii de organizare a executării şi de executare în concret a legii au, în mod implicit, capacitate administrativă.

În doctrină s-a arătat că noţiunea de capacitate administrativă nu trebuie confundată cu cea de competenţă însă „putem cunoaşte dacă o formaţiune colectivă are sau nu calitatea de subiect al raporturilor de drept administrativ, numai cercetând competenţa sa legală.[1] Or, este evident că orice autoritate publică este parte în raporturile de drept administrativ născute din propriile acte de autoritate, adoptate (emise) ca urmare a exercitării atribuţiilor sale. Altfel, autorităţile publice ar fi organisme inerte, lipsite de viaţă, iar înfiinţarea lor ar fi lipsită de raţiune.

Dacă alăturăm acţiunii în contenciosul administrativ şi o cerere în despăgubiri, se impune chemarea în judecată alături de autoritatea publică emitentă a actului ilegal (refuzului nejustificat) atacat şi a unităţii administrativ-teritoriale, în calitatea sa de persoană juridică civilă, care răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin actele organelor sale de conducere, în conformitate cu art. 35 alin. (1), (2) şi (3) din Decretul nr. 31/1954.[2] Numai în astfel de litigii patrimoniale devin incidente dispoziţiile dreptului comun privind condiţionarea calităţii procesuale de existenţa personalităţii juridice a unei entităţi colective.

În fine, potrivit art. 35 alin. (3) din Decretul nr. 31/1954[3] şi art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, poate avea calitate procesuală pasivă în astfel de litigii şi persoana fizică care a elaborat, a emis sau a încheiat actul sau care se face vinovată de refuzul rezolvării cererii reclamantului referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim.

Coroborând aceste dispoziţii legale, conchidem că persoanele fizice – în concret, funcţionarii publici – pot răspunde patrimonial faţă de particulari numai pentru prejudiciile cauzate printr-un act ilegal sau refuz nejustificat de elaborarea căruia se fac vinovaţi, nu şi pentru prejudiciile cauzate prin acte legale ale organelor administrative, a căror reparare este în sarcina exclusivă a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale.[4]

---

[1] Ibidem, p. 36.

[2] Art. 35 alin. (1), (2) şi (3) din Decretul nr. 31/1954 prevede:

- persoana juridică îşi exercită drepturile şi îşi îndeplineşte obligaţiile prin organele sale [alin. (1)];
- actele juridice făcute de organele persoanei juridice, în limitele puterilor ce le-au fost conferite, sunt acte ale persoanei juridice înseşi [alin. (2)];
- faptele licite sau ilicite săvârşite de organele sale obligă însăşi persoana juridică, dacă au fost îndeplinite cu prilejul exercitării funcţiei [alin. (3)].

[3] Art. 35 alin. (3) din Decretul nr. 31/1954 prevede: Faptele ilicite atrag şi răspunderea personală a celui ce le-a săvârşit, atât faţă de persoana juridică, cât şi faţă de cel de-al treilea.

[4] Considerăm însă că, într-o asemenea situaţie, nu mai suntem în prezenţa unei acţiuni în despăgubiri, reglementată de normele dreptului administrativ, ci a unei acţiuni în pretenţii, de drept comun, avându-şi izvorul într-un fapt ilicit, temeiul său legal constituindu-l art. 998-999 şi urm C.civ. privind răspunderea delictuală.

Funcționarii publici pot avea calitate procesuală pasivă numai în acțiunile în despăgubiri, nu și în acțiunile în anularea actelor administrative ilegale sau în obligarea la emiterea unor asemenea acte sau înscrisuri, întrucât aceste persoane fizice, cu această calitate specială, nu dispun de capacitate administrativă, asemeni autorității publice din care fac parte. Astfel, art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede posibilitatea reclamantului de a chema în judecată, alături de autoritatea publică, și pe funcționarul public care a contribuit la elaborarea emiterea sau încheierea actului ilegal sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii, numai dacă se solicită despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere. Deci, reclamantul va putea chema în judecată pe funcționarii publici numai în acțiunea în despăgubiri formulată, fie o dată cu acțiunea în contencios administrativ, fie separat.

În cazul în care acțiunea în despăgubiri se admite, funcționarul public chemat în judecată va putea fi obligat la plata daunelor, solidar cu autoritatea administrativă [art. 16 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004]. Așadar, legea reglementează răspunderea solidară a autorităților publice și a funcționarilor săi, oferind posibilitatea celui prejudiciat în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act administrativ ilegal sau printr-un refuz nejustificat de a solicita despăgubiri, la alegerea sa, fie autorității publice, fie acesteia și funcționarului public vinovat de producerea pagubei.

Considerăm însă că dispozițiile art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu permit reclamantului să cheme în judecată exclusiv pe funcționarul public vinovat de elaborarea actului administrativ ilegal sau a refuzului nejustificat, pentru întreaga despăgubire, întrucât prejudiciul creat este consecința actelor ilicite ale autorităților publice, și nu ale funcționarilor publici. Prin urmare, răspunderea administrativă patrimonială este o răspundere a persoanei juridice (statul sau o unitate administrativ-teritorială) pentru fapta proprie (a organelor sale de conducere).

De altfel, dacă reclamantul ar chema în judecată numai pe funcționarul public, el ar avea o sarcină procesuală mult mai dificilă, întrucât ar trebui să facă dovada culpei exclusive a pârâtului în producerea prejudiciului, ceea ce, în realitate, este aproape imposibil. Așa cum am arătat, prejudiciul este urmarea actului ilegal sau a refuzului nejustificat al autorității publice, deci nu al funcționarilor săi, ceea ce înseamnă că este exclusă ideea lipsei culpei autorității publice în producerea prejudiciului. Este posibil însă ca și funcționarii publici să contribuie, într-o anumită măsură, la producerea unor pagube particularilor și, deci, să aibă o anumită culpă la emiterea unui act juridic sau a unui refuz nejustificat, cauzator de prejudiciu, însă acesta este opera autorității publice însăși, ci nu a funcționarilor săi.

Considerăm însă că autoritatea publică pârâtă, care a fost obligată la plata către reclamant a întregii despăgubiri, se poate îndrepta cu acțiune în regres împotriva funcționarului public vinovat de producerea prejudiciului, în acest caz fiind aplicabile dispozițiile art. 35 alin. (3) din Decretul nr. 31/1954, potrivit cărora „faptele ilicite atrag și răspunderea personală a celui ce le-a săvârșit, atât față de persoana juridică, cât și față de cel de-al treilea". Autoritatea publică va trebui să facă dovada culpei funcționarului public la producerea prejudiciului reparat de aceasta, iar funcționarul public se va putea apăra invocând lipsa oricărei culpe din partea sa.

Și răspunderea funcționarului public este o răspundere pentru fapta proprie, însă aceasta nu îi conferă o poziție procesuală independentă în acțiunea în despăgubiri, ci numai alături de persoana juridică reprezentată de organele sale de conducere. Astfel,

de exemplu, e posibil ca un act administrativ ilegal să fi fost emis pe baza unor acte pregătitoare nelegale întocmite de un funcţionar public ori ca prejudiciul să fie urmarea unei aplicări defectuoase de către acesta a unui act administrativ. Funcţionarul public va putea răspunde patrimonial pentru faptele sale ilicite, dar numai împreună cu autoritatea publică, în calitatea acesteia de reprezentant al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale.

În fine, potrivit art. 16 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, poate avea calitate procesuală în litigiile privind răspunderea administrativ-patrimonială şi funcţionarul public ierarhic superior celui chemat în judecată. În conformitate cu aceste dispoziţii legale, funcţionarul public acţionat în justiţie poate chema în garanţie pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul a cărui legalitate – totală sau parţială – este supusă judecăţii.

Dacă funcţionarul public a fost chemat în judecată alături de autoritatea publică şi s-a constatat nevinovăţia lui în producerea prejudiciului, care s-a datorat în exclusivitate culpei superiorului său ierarhic, chemat în garanţie, sau a autorităţii publice (organelor sale de conducere), funcţionarul public nu mai poate fi obligat ulterior la plata despăgubirilor faţă de autoritatea publică, într-o eventuală acţiune în regres.

Dacă funcţionarul public nu a fost chemat în judecată de către cel prejudiciat, acesta optând pentru obligarea autorităţii publice la plata întregii despăgubiri, funcţionarul public se va putea apăra împotriva regresului autorităţii publice, dovedind existenţa faptei ilicite a superiorului său ierarhic sau a organelor de conducere ale autorităţii publice. De exemplu, secretarul unităţii administrativ-teritoriale poate invoca în apărarea sa avizul său nefavorabil în ce priveşte emiterea unei dispoziţii a primarului, întrucât aceasta era nelegală, dar, cu toate acestea, dispoziţia a fost emisă şi a produs un prejudiciu unui particular.

Funcţionarii publici pot fi chemaţi în judecată alături de autoritatea publică, indiferent de faptul că acţiunea în despăgubiri se promovează odată cu acţiunea principală sau se introduce separat, ulterior anulării actului administrativ ilegal sau a refuzului nejustificat al autorităţii publice.

În ambele cazuri, dacă sunt îndeplinite condiţiile răspunderii patrimoniale, instanţa va obliga la plata de despăgubiri statul sau unitatea administrativ-teritorială, prin autorităţile sale publice (organele de conducere) şi, dacă se va reţine şi o culpă a funcţionarului public chemat în judecată sau a celui chemat în garanţie, va dispune şi obligarea persoanei în cauză la plata despăgubirilor acordate reclamantului, în solidar cu autoritatea publică pârâtă.

Recuperarea efectivă a prejudiciului se va face la cererea reclamantului, prin punerea în executare a hotărârii judecătoreşti definitive şi irevocabile faţă de autoritatea publică sau faţă de funcţionarul public obligat la plata despăgubirilor, la alegerea persoanei fizice sau juridice beneficiare a acestor despăgubiri. Şi în această situaţie, se naşte dreptul la acţiunea în regres al debitorului care a plătit întreaga datorie împotriva celuilalt debitor, pentru recuperarea părţii din suma plătită în locul acestuia.

Rezolvarea problemei este dată de art. 1052 şi 1053 alin. (1) C.civ., potrivit cărora „împărţirea între codebitorii solidari a ceea ce s-a plătit, se face, în general, în părţi egale, în sensul că fiecare suportă câte o parte egală din datoria plătită".[1]

---

[1] *C. Stătescu, C. Bîrsan*, Drept civil. Teoria generală a obligaţiilor, Ed. All Beck, Bucureşti, 1997, p. 371.

De asemenea, statul şi unităţile administrativ-teritoriale au dreptul la acţiunea în regres împotriva organelor lor de conducere pentru suportarea prejudiciilor cauzate terţilor prin actele şi faptele lor ilicite pentru care poartă răspunderea personală atât faţă de terţi, cât şi faţă de persoana juridică, potrivit art. 35 alin. (4) din Decretul nr. 31/1954.

Temeiul legal al acţiunii în regres îl constituie, în ambele situaţii, art. 1108 pct. 3 C.civ., care reglementează subrogarea legală a codebitorului plătitor în drepturile creditorului plătit.

Secţiunea a 3-a. Condiţiile răspunderii administrative patrimoniale

Pentru angajarea răspunderii administrative patrimoniale trebuie întrunite următoarele condiţii:

- existenţa unui act administrativ de autoritate ilegal sau a unui refuz nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept subiectiv recunoscut de lege sau la un interes legitim;
- existenţa unui prejudiciu;
- existenţa raportului de cauzalitate între actul administrativ (refuzul nejustificat) şi prejudiciul produs;
- existenţa culpei autorităţii administrative.

A. Faptul generator de prejudiciu îl poate constitui actul administrativ ilegal sau refuzul nejustificat al unei autorităţi publice de a rezolva cererea reclamantului privitoare la un drept sau interes legitim al său. Acest element al răspunderii patrimoniale, ca noţiune de drept substanţial, reprezintă (în plan procesual) şi o condiţie de admisibilitate a acţiunii în despăgubiri sau, cu alte cuvinte, un mijloc procesual de stabilire a acestei răspunderi.

Legea nr. 554/2004 nu condiţionează admisibilitatea acţiunii în despăgubiri de caracterul ilegal al actului administrativ cauzator de prejudiciu, însă acest caracter al său rezultă din ansamblul legii, care sancţionează administraţia publică pentru acţiunile sale ilicite. De altfel, acţiunea în despăgubiri, fiind o acţiune accesorie acţiunii în anularea actului administrativ atacat, poate fi admisă numai în cazul admiterii acţiunii (principale) în anularea actului ilegal.

Altfel, dacă acţiunea în anulare a fost respinsă de către instanţa de contencios administrativ, întrucât actul administrativ este legal sau exceptat de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ (fiind, de exemplu, emis în circumstanţe excepţionale), dar prin executarea defectuoasă a acestuia s-a cauzat un prejudiciu unei persoane fizice sau juridice, acest prejudiciu trebuie reparat de către administraţia publică, potrivit dispoziţiilor dreptului comun (art. 998-999 C.civ.)[1].

Datorită caracterului său accesoriu, acţiunea în despăgubiri trebuie promovată cu respectarea aceloraşi condiţii de admisibilitate ca şi acţiunea în principală în contenciosul administrativ. Astfel, acţiunea în despăgubiri accesorie acţiunii în anularea unui act administrativ va fi şi ea respinsă ca inadmisibilă, odată cu acţiunea principală, pentru lipsa procedurii administrative prealabile.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 218.

Deşi regula este aceea că acţiunea în despăgubiri este accesorie acţiunii principale, există şi situaţii în care acţiunea în despăgubiri este o acţiune de sine stătătoare. Aceste situaţii de excepţie sunt următoarele:

– acţiunea în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate particularilor prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe ale Guvernului, declarate neconstituţionale.

Această acţiune este reglementată, în esenţă, în art. 126 alin. (6) partea finală din Constituţie şi art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Textul constituţional invocat reglementează de principiu această acţiune judecătorească, prevăzând că instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sa, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale.

În aplicarea acestor dispoziţii constituţionale, Legea nr. 554/2004 prevede, în art. 9, care sunt situaţiile în care poate fi promovată o asemenea acţiune în despăgubiri şi anume:

a) prima situaţie este aceea în care o persoană se consideră vătămată într-un drept ori într-un interes legitim al său prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe a căror constituţionalitate o contestă[1].

În acest caz, persoana vătămată poate introduce acţiunea în despăgubiri la instanţa de contencios administrativ, însoţită de excepţia de neconstituţionalitate a ordonanţei sau dispoziţiilor din ordonanţa respectivă. Instanţa de judecată, dacă va aprecia că sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de art. 29 alin. (1)[2] şi (3)[3] din Legea nr. 47/1992[4] privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, va sesiza, prin încheiere motivată, Curtea Constituţională şi suspendă soluţionarea cauzei pe fond.

După pronunţarea Curţii Constituţionale, instanţa de contencios administrativ va repune cauza pe rol şi o va soluţiona pe fond, dacă excepţia de neconstituţionalitate a fost admisă sau o va respinge ca inadmisibilă, dacă excepţia a fost respinsă, constatându-se constituţionalitatea ordonanţei sau a dispoziţiilor acesteia dezavuate de către reclamant.

b) a doua situaţie este aceea în care o persoană se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim al său printr-o ordonanţă sau dispoziţii dintr-o ordonanţă declarată neconstituţională ca urmare a admiterii de către Curtea Constituţională a unei excepţii de neconstituţionalitate invocate într-o altă cauză[5].

În acest caz, acţiunea în despăgubiri se introduce direct la instanţa de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de 1 an, calculat de la data publicării deciziei Curţii Constituţionale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

---

[1] Art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

[2] Acest text de lege are următorul conţinut: „Curtea Constituţională decide asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial privind neconstituţionalitatea unei legi sau ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă în vigoare, care are legătură cu soluţionarea cauzei în orice fază a litigiului şi oricare ar fi obiectul acestuia".

[3] Conţinutul acestui text de lege este următorul: „Nu pot face obiectul excepţiei prevederile constatate ca fiind neconstituţionale printr-o decizie anterioară a Curţii Constituţionale".

[4] Republicată în M.Of. nr. 643 din 16 iulie 2004.

[5] Art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

Potrivit art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, pe lângă acțiunea în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, reclamantul mai poate solicita: anularea actelor administrative emise în baza ordonanței declarate neconstituționale, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

Chiar dacă, potrivit acestui text de lege, acțiunea reclamantului poate avea un obiect complex, cererea de despăgubiri reprezintă o acțiune de sine stătătoare, nefiind dependentă de o altă cerere în contenciosul administrativ, având, deci, statutul de acțiune principală. Cu alte cuvinte, soluționarea acțiunii în despăgubiri nu depinde de soluționarea altei cereri a reclamantului formulate simultan, ci doar de modul de soluționare a excepției de neconstituționalitate de către Curtea Constituțională.

De asemenea, admisibilitatea acestei acțiuni în despăgubiri nu este condiționată, în niciuna din cele două situații, de îndeplinirea procedurii administrative prealabile [art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004].

– acțiunea în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative de autoritate ori prin operațiuni administrative emise în legătură cu încheierea sau modificarea contractelor administrative.

Potrivit legislației speciale, această acțiune în despăgubiri are următoarele două variante:

a) acțiunea în despăgubiri a concesionarului prejudiciat de către concedent, ca urmare a modificării unilaterale a părții reglementare a contractului de concesiune a unui bun public.

Această acțiune își are izvorul în art. 53 alin. (2) din O.U.G nr. 54/2006 privind concesiunea bunurilor publice, potrivit căruia, în acest caz, concesionarul are dreptul să primească, fără întârziere, o justă despăgubire.

Obiectul exclusiv al acestei acțiuni îl constituie acordarea de despăgubiri de către concedent, ca urmare a emiterii de către acesta, în temeiul art. 53 alin. (1) din O.U.G nr. 54/2006, a unui act de autoritate prin care a modificat unilateral partea reglementară a contractului de concesiune sporind astfel sarcinile executării contractului de către concesionar.

Această acțiune în despăgubiri este o acțiune de sine stătătoare, neavând ca obiect nici anularea actului de autoritate privind modificarea contractului de concesiune nici executarea contractului, ci indemnizarea[1] sa pentru costurile suplimentare cauzate de actul de modificare unilaterală a contractului. Acest act nu poate fi privit ca un act adițional la contractul inițial, întrucât și contractele administrative, din categoria cărora face parte și contractul de concesiune, se încheie prin acordul părților. Așa

[1] De altfel, această acțiune în indemnizare este singura modalitate juridică recomandabilă concesionarului, în cazul modificării unilaterale a părții reglementare a contractului de concesiune, întrucât, pe de-o parte, dispozițiile art. 53 alin. (3), partea finală din O.U.G. nr. 54/2006, nu-i permit acestuia să nu-și execute obligațiile contractuale, nici în caz de dezacord asupra cuantumului despăgubirii pentru prejudiciul cauzat de către concedent, iar, pe de altă parte, autoritatea publică beneficiază, în asemenea situații, (fiind vorba de motive excepționale de interes public) de o marjă foarte largă de apreciere în emiterea actului de modificare unilaterală a contractului, ceea ce-i conferă acestuia un grad mare de invulnerabilitate într-o eventuală acțiune în anulare promovată de concesionarul prejudiciat.

fiind, actul de modificare unilaterală a contractului de concesiune are statutul unui act distinct (detaşabil) de contractul de concesiune.

În concluzie, această acţiune în despăgubiri este o acţiune de sine stătătoare, iar îndeplinirea de către reclamant a procedurii administrative prealabile sesizării instanţei de contencios administrativ nu reprezintă o condiţie de admisibilitate a ei, întrucât acţiunea nu vizează anularea actului de autoritate privind modificarea contractului de concesiune, ci doar indemnizarea concesionarului prejudiciat prin acest act.

De altfel, această acţiune în despăgubiri nu se încadrează în niciuna din acţiunile pentru a căror admisibilitate Legea nr. 554/2004 cere îndeplinirea procedurii administrative prealabile[1], ci, dimpotrivă, art. 53 alin. (2) din O.U.G. nr. 54/2006 prevede dreptul concesionarului la justă despăgubire, fără întârziere, ceea ce înseamnă că, odată cu modificarea contractului, concedentul trebuie să-i ofere concesionarului şi compensaţia necesară pentru restabilirea echilibrului financiar[2] al contractului. În acest sens, alin. (1) al art. 53 din aceeaşi ordonanţă de urgenţă prevede că modificarea unilaterală a contractului de concesiune de bunuri publice de către concedent se face cu notificarea prealabilă a concesionarului, iar în alin. (2) al acestui text normativ se menţionează că particularul concesionar, în cazul în care îi este adus un prejudiciu prin această măsură unilaterală a concedentului, are dreptul la o justă despăgubire, fără întârziere. Cu alte cuvinte, din coroborarea acestor prevederi ale O.U.G. nr. 54/2006, rezultă că în acest caz special de modificare unilaterală a contractului de concesiune de bunuri publice, obligaţia declanşării procedurii concilierii directe aparţine autorităţii publice, care trebuie să-şi îndeplinească această obligaţie anteior sau concomitent cu luarea măsurii de modificare a contractului. Or, dacă o asemenea procedură nu este îndeplinită de către autoritatea publică sau părţile nu se înţeleg cu privire la cuantumul despăgubirii, concesionarul va putea sesiza direct (în acest scop) instanţa de contencios administrativ, în acest caz nefiind aplicabile prevederile legale generale în materia concilierii directe, ci prevederile speciale ale art. 53 alin. (1) şi (2) din O.U.G nr. 54/2006. De altfel, neîndeplinirea de către concedent a procedurii prealabile modificării unilaterale a contractului de concesiune sau eşecul acestei concilieri echivalează cu un refuz tacit sau expres al autorităţii publice de a recunoaşte un drept al concesionarului care, şi în condiţiile Legii nr. 554/2004, poate fi atacat la

---

[1] Această acţiune nu trebuie confundată cu acţiunea privitoare la modificarea contractelor administrative pentru care art. 7 alin. (6) lit. b) din Legea nr. 554/2004 prevede necesitatea procedurii concilierii directe, întrucât această din urmă acţiune se referă fie la modificarea unilaterală extralegală (neprevăzută de lege) a contractului de către autoritatea publică, din alte motive decât cele de interes public (cum ar fi, de exemplu, o modificare a unui contract de achiziţii publice referitoare la cantităţile produselor contractate, termenele de livrare a unor produse sau termenele de plată a acestora), fie la refuzul uneia dintre părţile contractului de a modifica contractul în situaţiile prevăzute în cuprinsul său. Numai în aceste cazuri, părţile pot negocia modificarea contractului, nu şi atunci când modificarea părţii reglementare a contractului a avut loc din motive excepţionale de interes public, care nu poate fi negociată cu particularul parte în contract.

[2] Astfel, potrivit art. 54 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, raporturile contractuale dintre concedent şi concesionar se bazează pe principiul echilibrului financiar al contractului între drepturile care-i sunt acordate concesionarului şi obligaţiile care-i sunt impuse.

instanța de contencios administrativ fără îndeplinirea vreunei proceduri administrative prealabile.

b) acțiunea în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate ofertanților (operatori economici) de o autoritate contractantă prin acte sau operațiuni tehnico-materiale în procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice.

Această acțiune își are temeiul legal în art. 287 din O.U.G. nr. 34/2006 privind achizițiile publice care dispune, în alin. (2), că despăgubirile reprezentând prejudiciul cauzat printr-un act al autorității contractante sau ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind procedura de atribuire, prin încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, se pot acorda numai după anularea, în prealabil, potrivit legii, a actului respectiv ori, după caz, după revocarea sau luarea oricăror alte măsuri de remediere de către autoritatea contractantă.

Acest text normativ trebuie coroborat cu prevederile art. 256^1 alin. (2) din aceeași ordonanță de urgență care prevede că lipsa notificării prealabile a autorității contractante nu împiedică introducerea cererii în fața instanței judecătorești competente.

Din coroborarea acestor prevederi ale O.U.G. nr. 34/2006, deducem că în cazul revocării sau modificării de către autoritatea contractantă a actelor administrative premergătoare atribuirii contractului de achiziții publice, prin care s-a cauzat un prejudiciu ofertanților (participanților) la această procedură, acțiunea în despăgubiri a acestora are statutul unei acțiuni distincte.

În schimb, acțiunea în despăgubiri, atașată acțiunii în anulare a acestor acte administrative nelegale, are caracter accesoriu.

Și într-un caz și în celălalt, plângerea prealabilă nu reprezintă însă o condiție de admisibilitate a acțiunii în despăgubiri. Un argument în plus în acest sens îl constituie dispozițiile art. 286 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, care exclud din procedura de soluționare a acestor litigii concilierea directă prevăzută de art. 720^1 C.proc.civ.

– acțiunea în despăgubiri separată, ulterioară acțiunii în anularea actului administrativ cauzator de prejudiciu, este o acțiune de sine stătătoare, a cărei admisibilitate nu este condiționată de procedura administrativă prealabilă.

Acest tip de acțiune juridică își are temeiul în art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia, în situația în care persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care aceasta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Acest termen este de 1 an, indiferent de felul actului administrativ care a cauzat prejudiciul și care a fost anulat de instanța de contencios administrativ.

Concluzia logică potrivit căreia promovarea acestei acțiuni în despăgubiri nu poate fi condiționată de îndeplinirea (din nou) a procedurii administrative prealabile este susținută și de prevederile art. 19 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora aceste cereri se supun normelor respectivei legi numai în ce privește procedura de judecată și taxele de timbru (excluzându-se, deci, procedura prealabilă).

Cu privire la acest tip de acțiune în despăgubiri, ulterioară acțiunii în anularea actului administrativ, precizăm, deși art. 19 din Legea nr. 554/2004 nu prevede, că aceasta poate fi promovată și în situația în care prejudiciul s-a produs pe parcursul judecății acțiunii în anulare (nu numai în cazul în care prejudiciul s-a produs anterior

introducerii acţiunii, dar întinderea lui nu era cunoscută de către reclamant la data promovării acţiunii principale), prin punerea în executare a actului, care poate avea loc dacă instanţa a respins cererea de suspendare a executării actului sau dacă reclamantul nici nu a formulat o astfel de cerere.

Considerăm însă, aşa cum am mai arătat, că în cazul în care acţiunea în anulare a fost respinsă de către instanţa de contencios administrativ, constatându-se că actul atacat este legal, acţiunea în despăgubiri este de competenţa instanţei de drept comun şi se judecă potrivit regulilor răspunderii civile delictuale, ea nemaiavând suport în legea specială (Legea nr. 554/2004).

În fine, ar mai fi de adăugat faptul că, deşi iarăşi Legea nr. 544/2004 nu prevede, o asemenea acţiune în despăgubiri poate fi promovată şi în situaţia în care prejudiciul este cauzat de un refuz nejustificat al unei autorităţi publice, ulterior promovării (la instanţa de contencios administrativ) acţiunii împotriva refuzului, sau când întinderea prejudiciului nu îi este cunoscută reclamantului la data promovării acţiunii.

În cele mai multe asemenea cazuri, normele de procedură[1] nu-i permit reclamantului să-şi completeze oricând acţiunea principală în contencios administrativ cu o cerere în despăgubiri, singura posibilitate legală pe care o are reclamantul fiind aceea a introducerii unei acţiuni în despăgubiri separată, evident cu respectarea termenului legal. Dacă reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei la un anumit moment şi există riscul ca acţiunea principală să nu se finalizeze în termenul de un an de la data acestui moment, reclamantul va trebui să promoveze acţiunea în despăgubiri mai înainte de soluţionarea definitivă şi irevocabilă a acţiunii principale, pentru a nu se prescrie dreptul la acţiunea în despăgubiri. Ulterior, reclamantul va putea solicita, potrivit art. 244 alin. (1) pct. 1^2 C.proc.civ., suspendarea judecăţii acţiunii în despăgubiri până la soluţionarea acţiunii principale, pentru a putea face, astfel, dovada culpei autorităţii publice pârâte în producerea prejudiciului (dovada în acest sens reprezentând-o însăşi hotărârea judecătorească prin care s-a dispus anularea actului administrativ cauzator de prejudiciu).

– acţiunea specială în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat prin neexecutarea sau executarea cu întârziere de către autorităţile publice a hotărârilor instanţei de contencios administrativ împotriva refuzului acestor autorităţi de a încheia, înlocui sau modifica un act administrativ, de a emite un asemenea act sau alt înscris ori de a efectua o anumită operaţiune administrativă.

Temeiul legal al acestei acţiuni îl reprezintă art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia în cazul în care autoritatea publică pârâtă nu pune în executare o asemenea hotărârea judecătorească în termenul menţionat în cuprinsul ei ori, în lipsa unei asemenea menţiuni, în termen de 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii, conducătorul autorităţii publice poate fi obligat la plata de despăgubiri pentru întârziere (în favoarea reclamantului).

---

[1] Astfel, potrivit art. 132 alin. (1) C.proc.civ. (care, potrivit art. 28 din Legea nr. 554/2004, completează normele procedurii speciale a contenciosului administrativ), numai la prima zi de înfăţişare instanţa va putea da reclamantului un termen pentru întregirea sau modificarea cererii, precum şi pentru a propune noi dovezi.

[2] Acest text procedural prevede că instanţa poate suspenda judecata când dezlegarea pricinii atârnă, în totul sau în parte, de existenţa sau inexistenţa unui drept care face obiectul unei alte judecăţi.

Această acțiune în despăgubiri se depune la instanța de contencios administrativ care a soluționat fondul cauzei și se judecă în camera de consiliu, de urgență și cu citarea părților.

Procedura administrativă prealabilă nu este necesară nici în cazul acestei acțiuni în despăgubiri. Întrucât Legea nr. 554/2004 nu prevede un termen special, considerăm că promovarea acestei acțiuni se poate face în termenul de 3 ani (de la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești) prevăzut de art. 405 C.proc.civ. referitor la prescripția dreptului de a cere executarea silită. În caz contrar, acțiunea în despăgubiri pentru neexecutarea hotărârii judecătorești va fi prescrisă.

B. Pentru a constitui condiție a răspunderii patrimoniale a administrației publice, prejudiciul trebuie să fie cert, adică să fie născut și actual.

Prejudiciul viitor poate fi luat în considerare dacă realizarea sa apare ca inevitabilă. Nu poate fi însă avut în vedere la stabilirea răspunderii patrimoniale a administrației publice un prejudiciu eventual, care este lipsit de certitudine.

Prin actul administrativ sau refuzul nejustificat, administrația publică poate produce atât pagube materiale, cât și pagube morale, legea prevăzând expres că, în cazul admiterii cererii, instanța va hotărî atât asupra daunelor materiale, cât și asupra daunelor morale [art. 18 alin. (4) lit. e) din Legea nr. 554/2004].

C. Legătura de cauzalitate între actul administrativ și prejudiciu trebuie să fie directă, adică să nu fie rezultatul faptei unui terț. Dacă paguba este rezultatul faptelor concurente ale administrației și ale unui particular, fiecare va răspunde în funcție de contribuția sa.

De asemenea, dacă prejudiciul este imputabil faptei victimei, care l-a făcut inevitabil sau l-a agravat, administrația este exonerată total sau parțial de răspundere, după caz.

O altă cauză de înlăturare a răspunderii patrimoniale a administrației o constituie forța majoră. Aceasta reprezintă un eveniment exterior, imprevizibil și inevitabil care înlătură caracterul culpabil al faptei producătoare de prejudicii. În dreptul administrativ francez se face distincție între forța majoră și cazul fortuit[1], exemplul clasic constituindu-l accidentul mecanic. Cazul fortuit, spre deosebire de forța majoră, nu înlătură răspunderea când aceasta este fondată pe ideea de risc.[2]

D. În principiu, răspunderea patrimonială a administrației publice este o răspundere bazată pe culpă. Cu toate acestea, Legea nr. 554/2004 nu cere reclamantului să dovedească culpa autorității publice, aceasta fiind prezumată.

Prezumția culpei autorității publice rezultă din ilegalitatea actului administrativ anulat și, respectiv, din caracterul nejustificat (al refuzului rezolvării unei cereri privitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim), constatate de către instanța de contencios administrativ. Odată ce actul administrativ cauzator de prejudiciu a fost anulat ori, după caz, caracterul nejustificat al refuzului autorității publice a fost constatat, în mod irevocabil, de către instanța judecătorească, prezumția de culpă a autorității publice pârâte are caracter absolut. În consecință, această prezumție de culpă a autorității publice nu poate fi răsturnată într-o acțiune în despăgubiri separată (ulterioară anulării actului administrativ cauzator de prejudiciu sau a constatării

---

[1] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 267.

[2] Ibidem.

caracterului nejustificat al refuzului acesteia de rezolvare a cererii reclamantului), întrucât legalitatea actului administrativ şi, respectiv, caracterul nejustificat al refuzului autorităţii publice pârâte nu mai pot fi puse în discuţie în cadrul acţiunii în despăgubiri, opunându-se puterea lucrului judecat.

Culpa administraţiei publice constă în îndeplinirea defectuoasă a prerogativelor sale de putere publică, având ca urmare producerea de pagube particularilor prin încălcarea sau nerecunoaşterea drepturilor sau intereselor legitime ale acestora. Este de precizat faptul că, deşi prejudicierea particularilor prin adoptarea (emiterea) sau încheierea de acte administrative ilegale are loc, de regulă, prin punerea în executare a acestor acte, prin intermediul unor operaţiuni tehnico-materiale, cauza prejudiciului o constituie însuşi actul administrativ ilegal pus în executare, şi nu un fapt material-juridic. Prin urmare, acţiunea în despăgubiri pentru repararea prejudiciului astfel produs este supusă regimului juridic stabilit de Legea nr. 554/204, şi nu regimului de drept comun.

Numai în mod excepţional, răspunderea administraţiei publice are caracter obiectiv. Răspunderea fără culpă a administraţiei publice se bazează, în primul rând, pe ideea de risc pe care aceasta şi-l asumă prin crearea şi asigurarea funcţionării serviciilor publice.[1]

În doctrină[2] au fost evocate, pe baza practicii în domeniu, următoarele fapte care atrag răspunderea obiectivă a administraţiei publice:

– activităţi sau tehnici periculoase ale administraţiei publice ca, de exemplu, distrugerea prin incendierea unui imobil al său insalubru, a altor imobile vecine, ca urmare a extinderii incendiului la acestea;

– fapta lucrurilor periculoase ale administraţiei ca, de exemplu: explozivi sau arme de foc care au produs rănirea unor persoane.

De asemenea, s-a arătat că există şi cazuri de răspundere fără culpă a administraţiei care nu se bazează pe ideea de risc, ci pe ideea egalităţii tuturor în faţa sarcinilor publice.[3] Astfel, în materie de lucrări publice, administraţia răspunde pentru deprecierea unui imobil ca urmare a construirii în imediata apropiere a unei autostrăzi, când sunt depăşite inconvenientele obişnuite de vecinătate.

De asemenea, administraţia publică răspunde pentru măsurile de ordin economic şi social impuse unei întreprinderi private din motive de interes general ca, de exemplu, refuzul autorizării unei anumite activităţi pentru evitarea unor tulburări sociale.

În fine, neexecutarea unor hotărâri judecătoreşti justificată de faptul că executarea riscă să antreneze dezordine gravă ca, de exemplu, evacuarea greviştilor care ocupă o uzină sau chiar a unor locatari, poate atrage răspunderea patrimonială a administraţiei publice faţă de un particular.

Mai adăugăm la aceste cazuri şi măsurile urgente luate de administraţia publică în împrejurări excepţionale pentru apărarea interesului public ca, de exemplu, stare de asediu, stare de urgenţă, calamităţi naturale.

În aceste cazuri suntem în prezenţa unor măsuri neculpabile, dar excepţionale ale administraţiei publice, cerute de interesul general care, dacă prejudiciază un parti-

---

[1] A se vedea, pe larg, *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 272-273.

[2] Ibidem, p. 273-274.

[3] Ibidem.

cular, dau dreptul acestuia la reparații din partea administrației. Aceste măsuri inevitabile sau necesare interesului public pot fi luate de autoritățile publice prin adoptarea, în condițiile legii, a unor acte administrative și, respectiv, prin punerea în executare a unor asemenea acte sau printr-un refuz justificat al acestora de a rezolva cererea unor persoane privitoare la un drept ori interes legitim al lor.

Credem că în aceste situații răspunderea patrimonială a statului și, după caz, a unităților administrativ-teritoriale față de particulari poate fi angajată potrivit dreptului comun, și nu în baza Legii nr. 554/2004, care reglementează exclusiv răspunderea administrativ-patrimonială pentru prejudiciile cauzate prin actele administrative ilegale sau prin refuzul nejustificat al autorităților publice.

Cu alte cuvinte, așa cum am mai arătat, pentru pagubele produse prin acte administrative legale sau sustrase controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ ori printr-un fapt juridic (altul decât actul administrativ) al administrației publice, răspunderea sa patrimonială operează potrivit regulilor de drept civil (art. 998-999 C.civ.). În opinia noastră, acesta trebuie să fie temeiul răspunderii patrimoniale a administrației publice și în cazul producerii unor pagube particularilor printr-un act administrativ inexistent, întrucât o astfel de acțiune a administrației echivalează cu o simplă faptă ilicită.

Acțiunea în despăgubiri, întemeiată pe dispozițiile Legii nr. 554/2004, este de competența instanței de contencios administrativ care judecă acțiunea principală (în anularea actului administrativ sau împotriva refuzului nejustificat al administrației publice).

Procedura de judecată a acestei acțiuni este cea reglementată de Legea nr. 554/2004, aceasta completându-se cu dispozițiile Codului de procedură civilă.

Pentru identitate de rațiune, competența materială a instanței de contencios administrativ se determină, și în cazul acțiunii în despăgubiri separate, în funcție de emitentul actului administrativ care prejudiciază, nu în funcție de valoarea prejudiciului, pentru că, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, acest criteriu este aplicabil numai pentru stabilirea competenței instanței în cazul litigiilor administrativ-fiscale.

La stabilirea competenței materiale și teritoriale a instanțelor de contencios administrativ trebuie avute în vedere însă și reglementările speciale, cum sunt, de exemplu, cele în materia concesiunilor și achizițiilor publice[1]

În celelalte cazuri, care exced Legii nr. 544/2004, competența soluționării acțiunii în despăgubiri aparține instanței civile, potrivit regulilor de drept comun.

[1] A se vedea partea a II-a, cap. IV, secțiunea 1, §7 și secțiunea 2, §9.

Index[1]

Acte [1]
– de drept administrativ 189 şi urm.
– de autoritate 7, 174, 191 şi urm., 292, 327 şi urm., 334 şi urm., 343, 403
– de gestiune 217 şi urm.
– de comandament cu caracter militar 343 şi urm.
– de guvernământ 343
– irevocabile 213, 349, 351, 354
– exceptate de la controlul de legalitate 328, 342 şi urm.
– ale Guvernului 4, 20 şi urm.
– ale consiliilor locale 53 urm.
– ale primarului 62 şi urm.
– ale prefectului 76 şi urm.
Acţiune în despăgubiri 148, 355, 356, 357, 367, 401 şi urm.
Administraţie publică
– centrală de specialitate 37, 40 şi urm., 73, 102, 108,
– locală 4, 10, 35 şi urm., 108, 115
Amenajarea teritoriului 50, 54, 103, 278 şi urm.
Anulare 43, 45, 48, 60, 74 şi urm., 123, 174 şi urm., 198, 203 şi urm., 235 şi urm., 257 şi urm., 267, 277, 304, 324 şi urm., 389
Autoritate
– administrativă 88, 266, 331, 341
– publică centrală 124
– publică locală 10
Autorizaţie de construire 7, 213, 290, 314 şi urm.
Aviz
– facultativ 196
– consultativ 32, 196, 294
– conform 39 şi urm., 76, 127,
Certificat de urbanism 297
Caiet de sarcini 218
Capacitate
– juridică 7, 31, 228 şi urm., 402
– administrativă 7 şi urm., 403 şi urm.
Competenţa
– materială 6 şi urm., 20, 31, 49, 61, 329, 354, 378
– teritorială 6, 355
– legată 7, 159
– cu drept de apreciere 7
– instanţelor de contencios administrativ 64, 96, 271, 354, 372
Consiliu
– local 10, 42 şi urm., 193, 229, 285
– judeţean 59, 65 şi urm., 93, 203, 229, 309, 377
Control
– administrativ 324 şi urm.
– de tutelă 105, 325
– ierarhic 41, 56, 68, 71, 324
– specializat 325
– judecătoresc 174, 329 şi urm.
Contencios administrativ
– subiectiv 328, 330
– obiectiv 329, 330
– în reformare 330
– în anulare 330 şi urm.
– de plină jurisdicţie 330
Contract administrativ
– de grant 90 şi urm.
– de achiziţie publică 242 şi urm.
– de concesiune 226 şi urm.
Contravenţie 177, 315 şi urm., 377 şi urm.
Cvorumul de şedinţă 199

[1] Cifrele fac trimitere la numărul de pagină.

Daune
– materiale 225, 357
– morale 357
– pentru întârziere 263, 404
Deconcentrare 10, 41, 71 şi urm., 107
Descentralizare
– teritorială 10, 41, 79
– funcţională 10
Destituirea din funcţie 161 şi urm.
Dezvoltarea regională 39, 54, 79 şi urm.
Domeniu public 93 şi urm.
Denunţarea contractului 223 şi urm., 239, 264
Drepturi ale funcţionarilor publici 135, 143

Excepţia de nelegalitate 369 şi urm.
Executarea
– hotărârilor instanţei de contencios administrativ 366 şi urm.
– sancţiunilor contravenţionale 392 şi urm.
Exces de putere 175, 195, 206, 332 şi urm.

Fapte material–juridice 2
Formalităţi procedurale
– prealabile 196 şi urm., 294
– concomitente 199 şi urm.
– posterioare 201 şi urm.
Funcţie publică 116 şi urm.
Funcţionari publici
– de execuţie 121
– de conducere 121
– înalţi funcţionari 121
Guvern 13 şi urm.

Hotărâri
– de guvern 20 şi urm.
– ale consiliilor locale 53
– ale instanţei de contencios administrativ 362 şi urm.

Inexistenţa 201, 374
Interes
– legitim 329 şi urm., 334
– public 85, 93 şi urm.
– privat 148
Izvoare
– ale dreptului administrativ 3
– ale raporturilor administrative 228, 358

Învestirea Guvernului 13

Jurisdicţie administrativă 324, 354

Licitaţie 221 şi urm., 250, 299, 310

Majoritatea necesară
– simplă 42 şi urm., 199
– absolută 54, 66, 199
– calificată 54
Ministere 30 şi urm.
Modificarea
– actului administrativ 324, 362
– raportului de serviciu 151 şi urm.

Obligaţii ale funcţionarilor publici 135, 148 şi urm.
Operaţiuni tehnico–materiale 1 şi urm., 230, 299, 338, 372
Oportunitate 204 şi urm., 325
Ordonanţă 20

Plângere prealabilă 346 şi urm.
Prefect 71 şi urm.
Prescripţia
– dreptului la acţiunea în contencios administrativ 348 şi urm., 373
– răspunderii contravenţionale 395
Primar 35, 56 şi urm., 118, 245, 285 şi urm., 384
Prim-ministrul 13 şi urm., 25 şi urm., 118, 200
Principii
– ale dreptului administrativ 9 şi urm.
– ale administraţiei publice locale 35 şi urm.
Procedura
– administrativă prealabilă 346 şi urm.

– contenciosului administrativ 354 şi urm.
– contravenţională 386 şi urm.
Putere
– discreţionară 7, 204
– publică 106 şi urm., 116 şi urm., 151, 189 şi urm., 333

Raport
– administrativ 3, 402
– de subordonare 5, 35, 72, 74, 104
Răspundere juridică
– administrativă 375
– disciplinară 167 şi urm.
– contravenţională 177 şi urm., 377 şi urm.
– patrimonială 178, 399 şi urm.
– ministerială 27
– a funcţionarilor publici 167 şi urm.
Recurs administrativ
– graţios 175, 324, 346 şi urm.
– ierarhic 324, 346
Redevenţă 226 şi urm., 309
Refuz nejustificat 337 şi urm.
Remaniere guvernamentală 17 şi urm.
Revocarea
– membrilor guvernului 17 şi urm.
– actelor administrative 74, 208 şi urm.
Reziliere unilaterală a contractului 224

Sancţiuni administrative
– disciplinare 167 şi urm., 331
– contravenţionale 380 şi urm., 392 şi urm.
– în domeniul construcţiilor 289, 315
Secretar al unităţii administrativ–teritoriale 121
Serviciu public
– administrativ 102 şi urm.
– comunitar 107 şi urm.
Studiu de oportunitate 230
Suspendarea
– actului administrativ 209 şi urm., 304,
– suspendarea executării actului 359 şi urm.
– mandatului consilierilor locali 45 şi urm.
– mandatului primarului 57 şi urm.
– raportului de serviciu 157 şi urm.

Urbanism 103, 278 şi urm.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PRINT multicolor
SERVICII TIPOGRAFICE COMPLETE
Str. Bucium nr. 34 Iaşi
tel.: 0232/211225
fax: 0232/211252
office@printmulticolor.ro
www.printmulticolor.ro

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2010/1678

59.90

Ediția a 4-a lucrării reprezintă o actualizare şi o completare a ediției precedente, pe baza noilor apariții normative, jurisprudențiale şi doctrinare şi a raportării acestora la dreptul comunitar şi la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Dintre materiile în care au fost aduse completări şi actualizări menționăm: organizarea şi funcționarea administrației publice, funcția şi funcționarii publici, actele administrative, contenciosul administrativ, suspendarea judecătorească a actelor administrative, excepția de nelegalitate, contractele administrative, răspunderea contravențională şi răspunderea administrativ-patrimonială.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ISBN 978-973-115-721-4
9 789731 157214 Preț 59,90 lei